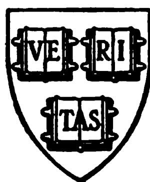

HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 059 359 414


VE RI
TAS

HUNGAR



A VAGYONI FELELŐSSÉG ELVE A KÖZIGAZGATÁSBAN.

AZ ÁLLAM (KÖZHIVATALNOKOK) VAGYONI FELELŐSSÉGÉNEK RENDSZERE.

IRTA:

DR. TOMCSÁNYI MÓRIC.



BUDAPEST
POLITZER-FÉLE KÖNYVKIADÓVÁLLALAT
1905.

Forty

Révai és Salamon könyvnyomdája Budapest, VIII., Üllői-út 18.

TARTALOMMUTATÓ.

ELŐSZÓ.

Előszóbeli nyilatkozatunk jogával nem azért élünk, hogy hangzatos és sokat igérő mondások révén könnyen előlegezett olcsó dicsérethez jussunk, hanem arra óhajtjuk azt felhasználni, hogy munkánk feladatáról, s fejtegetésünk rendszeréről általánosságban egyet-mást tárgyilagosan elmondjunk.

E könyv tulajdonképeni tárgya az állam kártéritési kötelezettsége az állami közhivatalnokok hivatalos eljárásáért, és ezzel kapcsolatban a közhivatalnokok személyes vagyoni felelősségének kérdése. Közbevetőleg megjegyezzük, hogy a dolog természetéből folyólag fejtegetésünk elvi tételei az államnál kisebb közjogi corporatiókra (megye, község) és azok alkalmazottaira is vonatkoznak.

Ez a kérdés — oly gazdag irodalma mellett is — az európai jogtudomány és törvényhozások nyilt kérdése. Hazánkban meg éppen az; sem a jogelmélet, sem a törvényhozás nem foglalkozott vele kimeritően és behatóbban.

E kérdés tisztázásának bármily kis mértékben való elősegitése tehát a kérdés általános fontosságán és mondhatnók krónikus aktualitásán kivül a hazai jog szempontjából különös érdekü is lehet.

De munkánk az európai általános jogi közfelfogás tekintetéből is talán némi érdekkel birhat.

Felfogásunkban mindenesetre uj az, hogy a kérdést egységes közigazgatásjogi alapon fogtuk föl és igyekeztünk megoldani. Nézetünk szerint itten sem a tisztán magánjogi, sem a szintén egyoldalu, merev államjogi felfogás nem jogosult. Kérdésünknek polgárjoga a közigazgatási jog birodalmában van, ama jogélet világában, mely alapkarakterére nézve kétségkivül a közjoghoz tartozik, annak egyik ága, de a mely egészen a magánjogi élet határáig nyulik. Fogalmi lényegét ugyanis az a viszony teszi, a mely az általános nemzeti közakarat közvetett vagy közvetlen végrehajtása, konkrét megvalósitása során a közhatóságok és az egyesek között létrejön és jogi szabályozást igényel.

E közigazgatási jogviszony tartalmi eleme pedig az az általános értelemben vett együttmüködés — a hogyan fejtegetéseink során több helyütt neveztük — a mely az emlitett közakarat megvalósitásával kapcsolatban valamely közügyben, vagy közvetve vagy közvetlenül, akár pozitiv, akár negativ irányban az egyén és a közhatóság között megállapitható.

Ezért jogtudomány, még pedig önálló jogtudomány a közigazgatási jog s ezért kell a közigazgatási jog müvelőjének nemcsak politikusnak, hanem jogásznak is lenni.

Munkánkban tehát ujnak a kérdésnek és a vele szervi összefüggésben levő mellékkérdéseknek közigazgatásjogi alapon való tárgyalását reméljük tekinthetni és azt, hogy a kérdésben levő vagyoni felelősséget beilleszteni igyekeztünk *az állami felelősség közigazgatási jogrendszerének szervi egységébe*, kimutatva e felelősségi jogrendszernek egyes elemeit s egymáshoz való viszonyukat.

E mellett azonban egyrészt a tárgy közelségénél s egy-két vonatkozásánál fogva, másrészt az ennek ellenére fennálló lényeges különbségek kidomboritása szempontjából, figyelembe kellett vennünk a tisztán magánjogi karakterü kártéritési kötelezettség kérdését is. Innen van, hogy munkánk egyik fejezete egészen magánjogi természetü.

Feladatunk és czélunk magyarázatát adja annak a tárgyalási módszernek is, melyet munkánk megirásánál követtünk.

Az első főrészben általános dogmatikai alapon törekedtünk az állam (közhivatalnokok) vagyoni felelősségének jogrendszerét megépiteni. A másik főrészben a főbb európai államok tételes törvényhozásának adjuk — a jogelméleti hátterek megfestésével — kritikai ismertetését.

Az általános részben kifejtett elvi felfogások mintegy folytonos szem előtt tartásával kell végigmenni a tételes jogrendszerek megismerésének utján. De még igy is elkerülhetetlen, hogy itt-ott külön is ne utaljunk az általános részben mondottakra, vagy hogy az ott kifejtett elveket alkalmazva ezeket helylyel-közzel ne ismételjük.

Ez a módszer tehát természeténél fogva némi ismétlést tesz szükségessé, de viszont ennek fejében bő kárpótlást nyujt a rendszerbeli egységes tárgyalás és az áttekinthetőség szempontjából. És különben is az egyes tételes jogok ismertetésénél tett kritikai megjegyzéseknek legnagyobb részükben speciális vonatkozásuk és jelentőségük is van az illető állam különös jogintézményeire és sokszor sajátos nemzeti jogfelfogására való tekintettel.

Előrebocsátottuk volt, hogy e bevezető részben nem czélunk a hangulatkeltés vagy éppen a leplezett módon való dicsekvés. És mégis a munkánk nehézségeire való utalá-

sokkal mintha önkéntelenül is ilyesféle, subjective talán jogosult, de a mű tárgyilagos értékét illetőleg közömbös szempontokat domboritottunk volna ki.

Czélunk nem ez volt. S ha szavaink mégis ezt a benyomást tennék: a kérdésnek kiemelt nehéz és bonyolult volta ne az érdemetlen dicséretnek szolgáljon alapjául, hanem legyen szabad azt arra használnunk fel, hogy vele, ha a szigoru, de illetékes kritika munkánkban hibákat lel, ezeket mentsük.

Budapesten, 1905 április havában.

A SZERZŐ.

Irodalom.

Aucoc (L.): Conférences sur l'administration et le droit administratif. Paris, 1886.

Anson: The law and Custom of the constitution. 1892.

Anschütz (G.): Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmässige Handhabung der Staatsgewalt. Berlin, 1897.

Bagehot: The english constitution. London, 1867.

Balogh Arthur: A magyar államjog alaptanai. Budapest, 1901.

Bannister: De la responsabilité des fonctionnaires publics en Angleterre et des dangers et inconveniens auxquels ils sont éxposes. Foelix Revue étrangère et francaise de legislation. 1835. II. kötet. 129—143. old.

Barthélemy (J.): Essai d'une theorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif Français. Paris, 1899.

Bazille (Camille): De la responsabilité pecuniaire de l'État par le Fait de ses agents. Paris, 1880.

Bähr (O.): Rechtsstaat. 1864.

Becke (V.): Von den Staatsämtern und Staatsdienern. 1797.

Benjamin Constant: Oeuvres politiques. Paris, 1874.

Béquet: Répertoir de droit administratif (l. droit administratif, agent de l'autorité public, Fonctionnaires).

Bernard (Paul): De la responsabilite des fonctionnaires etc. Paris, 1878.

Berthélemy (H.): Traité élémentaire de droit administratif. Paris, 1902.

Berthélemy (H.): Les poursuites contre les fonctionnaires etc. Paris, 1898.

Blackstone: Commentaries of the law of England.

Binding: Die Normen und ihre Übertretung.

Bonasi: Della responsabilità penale e civile dei ministri et degli ufficiali publici. Bologne, 1874.

Bonasi: Responsabilità dello Stato per gli atti dei sui funzionari. Róma, 1866.

Bornhak: Allgemeine Staatslehre. 1896.

Boutmy (E.): Eléments d'une Psychologie politique du peuple américain. Paris, 1902.

Boutmy (E.): Etudes de droit constitutionnel. II. edit. Paris, 1888.

Boutmy (E.): Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre. IV. edit. Paris, 1903.

Boutmy (E.): Essai d'une psychologie politique du peuple anglais au XIX. siecle. XII. edit. Paris, 1903.

Bouyer (J.): De l'évolution de la responsabilité civil en matière d'accidents du travail. Paris, 1902.

Broom: Legal maxims.

Chauveau (A.): Code d'instruction administrative ou lois de la procédure administrative. Paris.

Clode (W.): The law and practice of petition of right under the petitions of right act. 1860. London, 1887.

Concha Győző: Politika. Budapest, 1895.

Concha Győző: Közigazgatástani egyetemi előadások.

Concha Győző: A közigazgatási biráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. Budapest, 1877.

Concha Győző: Egyéni szabadság és parlamentárizmus Angliában. Budapest, 1888. (Akadémiai székfoglaló értekezés.)

Concha Győző: Vélemény és inditvány a közigazgatási biráskodás tárgyában a magyar jogászgyülésen. Magyar jogászgyülés évkönyve, 1882. VIII. évf., első kötet.

Concha Győző: Ujkori alkotmányok.

Dalloz: Répertoire alphabetique. L. Fonctionnaire public.

Dareste: La justice administrative. 1899.

Delius: Die Haftpflicht der Beamten. Berlin, 1901.

Dernburg: Pandecten. Berlin, 1896.

Detre László: A köztisztviselők magánjogi felelőssége. Magyar köztisztviselő czimü folyóirat 1901. IV. füzet.

Dicey (*L.*): The Law of the Constitution.

Doleschall Alfréd: Az ártatlanul vizsgálati fogságba helyezettek és ártatlanul elitéltek kártalanitásáról. Budapest, 1892.

Doleschall Alfréd: A bünvádi perrendtartás XXXI. fejezetének (kártalanitás az ártatlanul szenvedett előzetes letartóztatás stb. esetében) kritikai ismertetése. 1900.

Dreyer: Verpflichtungen des Staates aus den Handlungen seiner Beamten. Zeitschrift für französisches Civilrecht. 1874. IV. kötet.

Ducrocq: Cours de droit administratif. Paris, 1897.

Duguit: Les Fonctions de l'État modern. Revue international de sociologie. 1894.

Dumesnil (*M. J.*): Traité de la législation speciale du trésor public en matiere contentieuse. Paris, 1898.

Esmein (*A.*): Éléments de droit constitutionnel Francais et comparé. II. edit. Paris, 1899.

Ferdinándy Gejza: Magyarország közjoga. Budapest.

Freund: Die Verantwörtlichkeit der Beamten für die Gesätzmässigkeit ihrer Amtshandlungen nach dem Rechte des deutschen Reiches und der grösseren Gliedstaaten dasselben. Archiv für öffentliches Recht. Freiburg, 1886. I. kötet. 1. és 2. füzet.

Gerber: Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechte. II. kiad. 1880.

Geser (*A.*): Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten aus rechtswidrigen Amtshandlungen gegenüber Privaten und gegenüber dem Staate mit besonderer Berücksichtigung des schweizer Rechtes. Freiburg, 1899.

Gierke: Die Genossenschaftstheorie. 1887.

Gierke: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. Berlin, 1887.

Giron: Éléments de droit administratif. Bruxelles, 1900.

Giron: Éléments de droit public. Bruxelles, 1900.

Gneist (*R.*): Die englische Communal-Verfassung und Communal-Verwaltung. Berlin, 1860.

Gneist (*R.*): Das Englische Verwaltungsrecht. Berlin, 1867.

Gönner: Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts, und der Nationalökonomie. 1808.

Goodnow (*F. J.*): Comparative Administrative Law. 1893. II. kötet.

Gumplovitz: Verwaltungslehre mit besonderer Berücksichtigung des österreichischen Verwaltungsrecht.

Haenel: Deutsches Staatsrecht.

Haffner (*K.*): Über die civilrechtliche Verantwortlichkeit der Richter. Freiburg, 1885.

Hatschek (*J.*): Die rechtliche Stellung des Fiskus im Bürgerlichen Gesetzbuche. Berlin, 1899.

Hauriou (*M.*): Précis de droit administratif et de droit public général. 5. édit. Paris, 1903.

Hearn (*W. E.*): The government of England, its structure and its development. 1867.

Jogászgyűlések: V. magyar jogászgyülés évkönyve. A hivatalnok és az azokat alkalmazók felelőssége, amazok hivatalos eljárása által okozott károkért mikép szabályoztassék? Budapest, 1877.

VI. magyar jogászgyülés. A közhivatalnokok hivatalos eljárása által okozott károkra nézve az őket alkalmazók vagyonjogi felelőssége azon elvek szerint szabályoztassék, melyek szerint általában a jogi személyek a képviselőik által okozott károkért felelősek. Budapest, 1879.

Verhandlungen des VI. deutschen Juristentages 1867. III. kötet.

Verhandlungen des IX. deutschen Juristentages 1871.

Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins. 1888.

Jndermaur (*J.*): Principles of the Common Law. London, 1901.

Jacquelin (*R.*): Une conception d'ensemble du droit administratif. Paris, 1899.

Jacquelin (*R.*): Les principes dominants du contentieux administratif. Paris, 1899.

Jellinek (*G.*): System der subjectiven öffentlichen Rechte. Freiburg, 1892.

Jellinek: Staatesverbindungen.

Jenks: An outline of English local government. London, 1894.

Kammerer (*A.*): La fonction publique d'apres la legislation allemande. Paris, 1898.

Keleti Ferencz: Törvényjavasl.-tervezet az állami tisztviselők, altiszt. és szolg. jogviszonyainak szabályozásáról.

Klewitz: Die Entschädigungsansprüche aus rechtswidrigen Amtshandlungen. Berlin, 1891.

Kmety Károly: A közigazgatási biróságok hatáskörének szabályozásáról. Budapest, 1891.

Kmety Károly: A magyar közjog tankönyve.

Kmety Károly; A magyar közigazgatási jog kézikönyve.

Kmety Károly: A pénzügyi jog kézikönyve.

Krais : Zur Frage der Beamten-Haftpflicht.

Kuncz Ignácz : Nemzetállam.

Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 1895.

Lacanal (*P.*)*:* De la responsabilité des fonctionnaires public envers les simples particuliers. Paris, 1884.

Laferrière (*E.*)*:* Traité de la juridiction administrative et des recours confentieux. Paris, 1896. II. edit.

Larnaude (*F.*): Cours de droit public. Közjogi előadások a párisi jogi fakultáson. 1903.

Lefourrnier (*J.*): De la responsabilite de l'État etc. Paris, 1894.

Leneru (*L.*): La responsabilité du président de la République. Paris, 1901.

Loening (*E.*): Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat und Staatsrecht. Frankfurt, 1879.

Malacord: De publicis officiis absque justa causa ejusque legali cognitione non auferendis.

Malcomes Béla br.: Közhivatalnokaink vagyoni felelősségéről. Budapest, 1900.

Mariska Vilmos: A magyar pénzügyi jog kézikönyve.

Mayer (*O.*)*:* Le droit administratif Allemand. Paris, 1903. (I. kötet. 17. §. La responsabilité civil des fonctionnaires.)

Mayer (*O.*): Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig, 1896.

Mechem: Law of public offices and officers. Chicago.

Meucci: Instituzioni di diritto amministrativo. Torino, 1892.

Meucci: Della responsabilità indiretta, delle amministrazione publiche. Archivio giuridico XXI. füzet.

Mestre (*A.*): De l'autorité compétente pour déclarer l'état débiteur. Paris, 1899.

Meyer (*G.*): Deutsches Staatsrecht. 1895.

Miceli: Le guarantigie dei funzionari pubblici. 1897.

Michoud: La notion de la personnalité moral. (Revue du droit public et de la science politique. 1899. I. füzet.)

Michoud (M.) De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents. Revue du droit public et de la scienee politique en France et à l'Étranger. Paris, 1895.

Michoud: De la responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents. Paris, 1897.

Mommsen (T.): Römisch. Staatsrecht. (Binding.) Leipzig, 1893.

Nagy Ferencz: A magyar kereskedelmi jog kézikönyve. (A kereskedelmi meghatalmazottak által kötött ügyletek jogi hatásai.)

Orlando: Principii di diritto amministrative.

Perreau (E. H.): De la responsabilité envers les particuliers des fonctionnaires administratifs autres que les ministres en droit francais· Bordeaux, 1894.

Perreau (E. H.): De la responsabilité civil et pénale des fonctionnaires publics en droit romain. Bordeaux, 1894.

Pfeiffer: Practischen Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft. 1828. II. és III. kötet.

Piloty: Die Haftung des Staats für rechtwidrige Handlungen und Unterlassungen der Beamten bei Ausübung staatlicher Hoheitsrechte. (Hirth-Annalen, 1888.)

Pollock (Fr.): The law of torts.

Polner Ödön: Végrehajtóhatalom a magyar alkotmányban. 1893. Czikksorozat a Jogi Szemlében.

Polner Ödön: A választási jog mivolta. 1901. Czikksorozat a Jogtudományi Közlönyben.

Rehm: Die Rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht. Hirth-féle Annalen des deutschen Reiches. 1884.

Reiner János: A szerződésen kívüli kártérítési kötelmek. A Fodor-féle magánjog III. kötetében.

Rousseau: Contrat social.

Sarwey: Das öffentliche Recht und die Verwaltungspflege. 1880.

Schmitthénner: Grundlinien des Allgemeinen oder idealen Staatsrechts. Giessen, 1845.

Schwarz Gusztáv: Római jogi egyetemi előadások.

Seuffert: Von dem Verhältnisse des Staats und des Dieners des Staats gegeneinander in rechtlichen und politischen Verstande. 1793.

Seydel: Baierisches Staatsrecht.

Seydel: Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre. Würzburg, 1873.

Sólyom Andor: Fegyelmi jog az igazságügyi szakban. Budapest, 1901.

Sourdat: Traité de la responsabilité.

Stein: Verwaltungslehre. 1888.

Steinbach: Die Grundsätze des heutigen Rechtes über den Ersatz von Vermögensschäden.

Stengel (K.): Die Haftung des Staats für den durch seine Organe und Beamten zugefügten Schaden. Annales des Deutschen Reichs für Gesetzgebung Verwaltung und Volkswirtschaft. München, 1901. 7. és 8. füzet.

Sundheim: Über Schadensstiftung durch Staatsbeamte und Haftverbindlichkeit des Staats dafür. 1827.

Szentmiklósi Márton: A római jog institutiói. (Kötelmi jogi rész.)

Székely Miksa: A birák és birósági hivatalnokok felelősségéről szóló törvényjavaslat. Magyar jogászegyleti értekezés.

Szilágyi Dezső: Politikai egyetemi előadások (kőnyomat). A hivatalnokok felelőssége. 1888.

Todd: Parliamentary government of England. London, 1892.

Unger: Handeln auf eigene Gefahr.

Vécsey Tamás: A római jog institutiói. (Kötelmi jogi rész.)

Woodrow Wilson: The State. Boston, 1896.

Zachariae (H. A.): Über die Haftungsverbindlichkeit des Staats aus rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen seiner Beamten. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. XIX. köt.

Zorn: Staatsrecht des deutschen Reiches. 1895.

Zsögöd Benő: Fejezetek kötelmi jogunk köréből. Budapest, 1900. (Kártérités.)

I. RÉSZ.

I. FEJEZET.

Az állam jogi felelőssége általában.

Szabad nemzetek fő jellemvonása, hogy tagjai nemcsak magán, hanem politikai életük terén is jogi önállóságukat megtartják, s egyéni jogkörük épsége intézményes biztositékot nyer.

Ma már elavult az a felfogás, mintha az állam léte és fennmaradása az egyes ember önállóságának a politikai viszonyokban való megsemmisitését követelné.

Az állami élet teljességének épp olyan szükséges kelléke az egyéni szabadság és az egyéni szabad önelhatározó tevékenységben rejlő erkölcsi erő, mint a milyen nélkülözhetetlen az egyéni boldoguláshoz az emberi lét legmagasabb formája: az állam.

Az állam czélja és eszméje szintén emberi. Csak más vonatkozásu, mint az egyéné. Olyan, melynek elérésére az egyén önerejére utalva képtelen lenne. És ámbár ennélfogva az állami összlét eszméjének megvalósitása politikai vonatkozásokban az egyén alárendelését teszi is szükségessé az állammal szemben, ebben a viszonyban az alárendelt fél nem puszta eszköz. Önálló részese az állami eszmék közös munkálásának s az azok megvalósitásából folyó anyagi és erkölcsi előnyöknek.

Mig tehát egyfelől a politikai szabadság elvén épült állam polgárának a köz életműködésében való részvétele alattvalói kötelezettségen nyugszik, másfelől e tevékenységének jogositvány jellege van. Ezért mondjuk, hogy az állam és az egyén közti viszony szabad nemzeteknél jogi viszony.

Kétségkivül más természetü, mint az egyes emberek közti magánjogi forgalom ügyleteinél alakuló, melyben a jogviszonynak két eleme, a jog és kötelezettség széjjelválik s a két szemben álló jogalany jogügyletében megfelelően korrespondeál egymással.

A közjogi viszonyban a jogok és kötelezettségek e különválása nem fordul elő; ez teszi épen egyik fogalmi sajátosságát.

A modern államban az egyén helyzetének jogi jellege az ujabbkori tudományos vizsgálat fényében olyan tiszta megvilágitást nyert, hogy e tételt immár habozás nélkül igtathatjuk az államjog dogmái sorába.

Az egyén jogi önállóságának elismeréséhez vezető jogfejlődés menete, az ókori állam abszolut mindenhatóságán kezdve, az egyént mintegy visszahatáskép érvényre emelő középkori jogrendszereken át, az ujkori állam közigazgatásjogi berendezkedésében a végletek kiegyenlitését eredményező nyugvópontjához jutott. S vele együtt megszületett a modern közigazgatási jogtudomány.

A több évszazadon át tartó belső forrongásból kibontakozni kezdett a szabad állam képe,[1] melynek jegyében

[1] Tágabb és nem a különös német jogi műnyelv használta értelemben: alkalmazhattuk volna a jog-állam kitételt is. De épp e különös német jogtörténeti vonatkozása s ebből eredhető félreértések elkerülése miatt mellőztük.

Meg kell különben jegyeznünk, hogy az állami élet átalakulására nézve előadottak főleg az európai általános jogviszonyokra vonatkoznak. Angliában ez az átalakulási folyamat már jóval előbb megtörtént.

indult meg azután a modern államok belső szervező munkája s a közhatalom és az egyén egymáshoz való viszonyának szabályozása. Ez a kérdés emelkedik a kor főproblémáinak szinvonalára, s vele együtt emelkedik fontosságban és hódit mindinkább szélesebb tért a közigazgatási jogtudomány.

Már nem az államhatalmak megoszlásának nemzetlélektani kérdése tartja első sorban lekötve a közfigyelmet, sem a népképviseleti rendszerre alapitott parlamenti intézmény problémája, hanem az a kérdés, milyen szabályozásban részesüljön az egyén helyzete az államban, *az egyéni önállóság és jogkör épsége az állam közigazgatási hatósági intézkedéseivel szemben minő jogi biztositékot nyerjen.*

E kérdésben a modern jogfelfogás más eredményre nem juthat, mint annak elismerésére, hogy az egyéni jogkör épségben és tiszteletben tartása a közigazgatási hatóságokra ép olyan feltétlenül kötelező, mint a magánosokra nézve, s ha e jogkör épségén a közigazgatási hatóság sérelmet ejt, a jogaiban sértett magánost a jogsérelem orvoslása végett birói uton érvényesithető valóságos jogigény kell hogy megillesse. Vagyis a jogi felelősség elvének a törvény korlátain belül a közhatalom, az állam irányában is feltétlenül érvényesülnie kell. S ezzel szemben nem foghat helyt az állam szuverenitásának hamis magyarázata.

Az állami szuverenitásra alapitott kifogás az, a mit az állam felelőssége s főleg vagyoni felelőssége ellen rendszerint föl szoktak hozni.

Mi a jelentősége az állam szuverenitásának kérdésünkben, s mi az épségben tartandó egyéni jogkör fogalma, melyről fentebb szólottunk?

Az állam szuverenitása legteljesebb mértékben a törvényhozói müködésben nyilvánul. Valóban az államot

törvényhozói müködésében illető e szuverenitás jogilag felelőtlen és semmi külső jogi korlát nem feszélyezi, midőn arról van szó, milyen irányban és terjedelemben nyilvánuljon meg az általános nemzeti közakarat, vagyis mi legyen törvény. Az állam e részben a polgárokra sulyos kötelezettségeket róhat ki s az egyesek jogkörébe mélyen belenyuló rendelkezéseket tehet.

Innen meritik az állam felelősségének tagadói azt az általánosságban felállitott tételüket, hogy az állam az egyessel szemben korlátlan hatalmu és felelőtlen.

E felfogás hibája abban áll, hogy a kérdés birálatánál egy fontos megkülönböztetés megtételét s az ebből folyó jogi következmények levonását elmulasztja. Szemet huny ugyanis ama tény előtt, hogy az államnak felelőtlen szuverenitása csakis törvényhozói müködésében nyilvánul meg, de ilyenkor az egyéni jogsérelemnek olyan feltételei, melyek a jogi felelősség alapjául szolgálhatnának, egyáltalán fenn sem foroghatnak, mert itt a köznek az egyesek *összességére kiterjedő általános* akaratnyilatkozatával állunk szemben, mely *egyéni jogsérelmet* már fogalmi szempontból sem okozhat.

Elvont általános hatályu a törvényi rendelkezés még akkor is, ha tárgya valamely konkrét ügy. Például: egy szobornak (közköltségen) felállitása.

Igaz, a törvény ez általános rendelkezése tényleges hatásakép érzékeny áldozatokkal járhat az egyes polgárokra. De ennek a kérdésnek helyes jogi felfogása az, hogy itt a nemzet önmagára rójja ezt a terhet a kitüzött czél elérése érdekében.

Ezért nem forognak fenn az igazi egyéni jogsérelem feltételei akkor, midőn az általános nemzeti akarat nyilatkozatával állunk szemben, s ezért nem lehet helye

ilyen esetekben az állammal szemben a jogi felelősség elve alkalmazásának.

A mint azonban a törvény végleges formájában létrejön, a nemzeti közakarat a szuverén önkorlátolás folytán bekövetkező jogi megkötöttség állapotába jut, s ennélfogva, midőn a végleg kialakult törvényi vagy ezzel egyenlő jogerejü állami akarat[1] *végrehajtására* kerül a sor, a hivatásszerü végrehajtást foganatositó közigazgatási hatóságok ténykedésében mintegy folytatólag megnyilvánuló e közakarat már a jognak külső korlátoktól határolt birodalmába kerül, s ennek következtében feléled a jogi felelősség hatálya.

A törvénynek közigazgatási hatósági intézkedések utján történő végrehajtása során foroghat csak fenn annak a lehetősége, hogy az állami akarat, az önszabta korlátok túllépésével egyeseknek jogsérelmet okozzon; és csakis itt, de ekkor aztán teljes mértékben nyer alkalmazást az állammal szemben is a jogi felelősség elve.

A végrehajtási folyamat során áll elő ugyanis annak a szüksége, hogy az általános közakarat valóra váltása végett az államhatóság konkrét intézkedések révén az egyessel közvetlen érintkezésbe lépjen. Az állam most már nem általános akaratkijelentéseket tesz, hanem konkrét módon cselekszik is. Ekkor pedig könnyen megeshetik, hogy az állami akarat az eredeti elhatározástól eltévedve, a cselekvés hevében olyan helyekre ragadtatik, a melyek a saját jogosult hatalmának önszabta korlátain kivül esnek, a mi pedig az egyéni jogköröknek éppen törvényileg tehát önmaga által elismert és biztositani kivánt épségét

[1] Pl. Jogalkotó (törvénypótló) kormányrendelet. Vagy a mintegy ösztönszerüleg a nemzet általános *jogi szokásában* kifejeződő közakarat.

sértheti, s igy, ha ez tényleg bekövetkezik, valóságos egyéni jogsérelem tényálladéka forog fenn.[1]

Az eddig mondottakból megállapithatjuk, hogy jogi felelősségről általában csak a közigazgatási müködésben megnyilvánuló állammal szemben szólhatunk.

Akkor, a mikor a közigazgatási szervezet legmagasabb polczán álló minisztertől a legalsóbb fokon levő állami alkalmazottig a közhivatalnokok konkrét intézkedéseiben cselekvőleg megnyilvánuló egységes állami akarattal állunk szemben.

Ezek után vizsgáljuk meg az állammal szemben érvényesülő különböző felelősségi nemeket az ép kifejtett általános tételek alkalmazásával.

1. Az állam közigazgatásjogi felelőssége.

Az állam törvényeiben általános szabályok utján határozza meg p. o. a közadózás módját, mértékét és elveit. E törvények végrehajtása során azonban könnyen előfordulhat, hogy az illető közigazgatási hatóság a konkrét körülmények hibás megitélésével az egyesre nagyobb adóterhet ró, mint a minőt a törvény szerint viselni tartozik. Az állam valóságos jogi igénynyel ruházza föl tehát az egyest, hogy az egyéni jogaiban szenvedett sérelme orvos-

[1] Meg kell jegyeznünk, hogy fejtegetésünkben abból a feltevésből indulunk ki, hogy az állam működése helyesen és rendes módon történik. És ha kivételesen előfordul, hogy maga a törvény rendelkezése valamely egyéni jogsérelemmel jár, az államnak természetesen ily esetekben elsőrangu kötelessége, hogy az okozott sérelem helyrehozása iránt megfelelő módon maga intézkedjék. Mert ilyenkor a törvényt helyesen végrehajtó közigazgatási hatósági szerveket feleletre vonni nem lehetvén, az egyéni jogsérelmek helyrehozatlanul maradnának. A magyar jogban a fennforgó esetekben törvényileg nyujtandó orvoslatra például szolgálhat a mult század végén történt regále-megváltás.

lását birói uton kereshesse, annak megállapitása végett: vajjon a hatósági intézkedésben megnyilvánulandó állami akarat megfelel-e a törvényi állam-akaratnak.

S ha nem felel meg, a jogszolgáltatás illetékes szerve a törvény korlátait tullépő hatósági intézkedés megváltoztatásával vagy megsemmisitésével a megsértett egyéni jogkör épségét helyreállitja.

Ime a közigazgatási biráskodás alapeszméje, az egyéni jogok egyik biztositéka az állammal szemben, mert czélja a közviszonyokból folyólag a közigazgatási hatóság intézkedése által az egyéni jogkör épségén ejtett sérelemnek független jogszolgáltatási szervek által való kijavitása.[1] Ez pedig nem jelent mást, mint a jogi felelősség egy nemének az állammal illetve a közigazgatással szemben való elismerését. Nevezzük azt, az állam közigazgatásjogi felelősségének.

Igaz, ez a felelősség par excellence nem vagyoni természetü, de kétségkivül a jogi felelősség intézményének egy neme.

2. A közigazgatás vagyoni felelőssége.

Ám az államnak közigazgatásjogi felelőssége egymagában nem meriti ki az egyéni jogok védelmének biztositékait.

Az állami életben nem ritkán fordul elő az az eset, hogy valamely közérdekü czél megvalósitása végett foganatba vett formailag teljesen szabályszerü hatósági eljárás magánosok jogtalan károsodásával jár. Pl. Járvány idején

[1] A közigazgatási biráskodásra nézve a magyar közig. jogi irodalomban, alapvető munkák: Concha Győző, a közigazgatási biráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában czimü müve és a magyar jogászgyülés elé terjesztett véleményes inditványának mesteri fejtegetése. (Magy. jogászgy. évkönyve 1882. év VIII. évf. 1. kötet.)

tett hatósági kényszerintézkedésekből eredő károk. Ártatlanul elitéltek kárszenvedése. A felelősség az állammal szemben ezekért a károkért megállapitható-e? ez a kérdés.

Vannak, kik e kérdésben tagadó álláspontra helyezkednek, s nézetüket avval okolják meg, hogy sem az állam szuverenitásával, sem az általános jogelvekkel nem egyezik meg, hogy az állam a törvényszerü, tehát nem jogellenes hatósági intézkedések okozta károk megtéritésére szigoru jogi alapon köteleztessék. Ha az államot a tulajdonjogkörbe való minden jogszerü behatolásért vagyoni felelősség terhelné: akkor — ugymond — az adókivetés jogát is tagadásba lehetne venni, mert az adóval való terhelés határozott benyulás az egyes vagyoni jogkörébe.[1]

A kérdés mind az állam, mind az egyén jogköre szempontjából mélyreható elemzést követel s megnyugtató megoldást csak e kétféle szempontoknak jogi alapon való összeegyeztetése adhat.

Az állam szuverenitására alapitott kifogást illetőleg mindenekelőtt utalunk az erre vonatkozólag már fentebb előadottakra. Kitünik onnan, hogy e szuverenitás felelőtlensége a törvényhozói müködés végeztével megszünik s

[1] Az ujabb német irodalomban l. Gerhard Anschütz, der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmässige Handhabung der Statsgewalt. Berlin, 1897. Továbbá Karl v. Stengel, die Haftung des Staats für den durch seine Organe und Beamte dritten zugefügten Schaden. Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung etc. 1901. évf. 7. szám (481—508. old.) és 8. sz. (561—592. old.). A magyar jogi irodalomban az ugynevezett szerződésen kivüli kártéritési kötelmek szóban levő sajátos fajával még alig foglalkoztak. Reiner János érinti egy helyütt a szerződésen kivüli kártéritési kötelmek czimü művében. De hiszen e most emlitett kötelmi kategoriának magának is csak igen gyér irodalma van a magyar jogban.

a végrehajtási eljárás során a közigazgatási hatóságok részéről a törvényben kijelölt korlátok átlépése az állam elleni felelősség érvényesitésének jogos alapját képezi.

Uj momentum azonban itten az, hogy a közigazgatási hatóságok eljárása formai szempontból törvényszerü s igy látszólag a törvényi államakarat czéljának helyes megvalósitásával van dolgunk.

Valóban igy áll-e ez? Ebben rejlik a kérdés sulypontja és a megoldás kulcsa.

Mert ha beigazolást nyerne az a feltevés, hogy a kérdéses hatósági intézkedés az okozott kárt illetőleg is megfelel a törvény intencióinak, vagyis a törvényhozó előre láthatta az egyéni jogsérelem bekövetkezését és valódi — bár ki nem fejezett — akarata az volt, hogy e jogsérelem a köz részéről orvoslást ne nyerjen, hanem az illető egyes viselje a szenvedett kárt: akkor természetesen az állam felelősségének szükséges feltételei hiányoznának, mivel a kérdéses közigazgatási intézkedést — következményeit illetőleg — teljesen fedné a törvényi államakarat felelőtlen szuverenitása. De vajjon valóban ez az eset forog-e fenn a vitatott kérdésekben?

Kiindulási pontul azt a már kifejtett alaptételünket veszszük, hogy a törvény rendelkezése általános jellemü. Általános módon korlátozhatja ugyan az egyéni jogköröket, pl. egy bizonyos adót hoz be a polgárok terhére s ezzel azoknak vagyoni jogkörébe szuverén módon behatol, de ebben az esetben is e behatolás határán túl az alapjában elismert egyéni jogkör épségét teljes mértékben tiszteletben tartja. A hol pedig az egyéni jogkörbe való ilyen egyenes törvényi benyulás esete fenn nem forog, ott annak a maga egészében való érintetlensége, egyenesen az általános nemzeti akarat folyománya. Mert az állam és az egyén közti viszony alapját az egyén jogi önállóságának s az

egyéni jogkörök épségének elve képezi. És ennélfogva, ha egy törvény rendelkezésének szabályszerü végrehajtása, annak bár mintegy mellékkövetkezményekép az egyén vagyoni károsodásával jár, a bekövetkezett egyéni jogsérelemnek az állam részéről való jóvátétele elvitázhatatlan követelmény, mert az egyén vagyoni jogkörébe való benyulásra vonatkozó egyenes törvényi rendelkezés hijján e jogkörnek teljes mértékben való épségben tartása kell hogy a vélelmezett törvényhozói akarat legyen.

Ez általános elvi fejtegetéseket egy-két gyakorlati példán teszszük szemléltetőbbé.

Az állam törvényben kimondja, hogy egy elhunyt jelese emlékére államköltségen (közköltségen) egy szobor emeltessék. A törvényi államakarat e rendelkezése szintén általános jellegü és az egyesekre nézve semmiféle egyéni jogsérelmet sem okoz, jóllehet esetleg azok teherviselési erejét jelentékeny anyagi áldozatra hivja fel.

Más szempont alá esik azonban a kérdés attól a pillanattól fogva, midőn ez általános közakaratnak konkrét hatósági intézkedések utján való megvalósitására kerül a sor. A szobor elhelyezésére szolgáló telek megszerzésének szüksége a cselekvő államhatóságot közvetlen, konkrét viszonyba hozza egy bizonyos egyénnel: a kérdéses telek tulajdonosával. A hatóság kényszerrel kisajátitás utján szerzi meg a telek tulajdonát s e magában véve szabályszerü és nem jogellenes eljárás által az illető tulajdonjogkörébe érzékeny benyulást tesz. Nem foroghat fenn kétség az iránt, hogy az államnak a telektulajdonost feltétlenül kártalanitania kell, mert a szobor felállitását elrendelő szuverén törvényakarat a tulajdon sértetlenségének elvénél fogva kétségkivül nem akarta, hogy a kisajátitást szenvedett vagyoni jogkörén esett egyéni sérelem orvoslás nélkül maradjon. A törvényi rendelkezésnek már általánosságánál

fogva sem lehetett ilyen speciális egyéni vonatkozása. Ha ezt akarta volna, erre mint kivételre nézve, külön kijelentést kellett volna tennie. Hanem ellenkezőleg, a törvényhozások teljes biztonság kedvéért — a szabályt és nem a kivételt fejezve ki — még külön törvényben is ki szokták jelenteni, hogy a kisajátitottnak minden esetben teljes kártalanitásra van igénye. És itt nem is vettük különös figyelembe azt a momentumot, hogy a például felhozott esetben, ha a telektulajdonos kártalanitást nem nyerne, a törvény akarata annyiban sem valósulna meg, a mennyiben a felállitott szobor nem lenne valóban közköltségen felállitva, mivel a telektulajdonos a részéről hozott kivételes áldozat révén egyénileg külön is, tehát többel járulna hozzá a szobor létesüléséhez, mint polgártársai.

Más példa. Az állam törvényben azt mondja ki, hogy bizonyos gyanuokok fennforgása esetén az ember letartóztatható, vagyis szabadságától megfosztható. Megjegyzendő, hogy az állam és egyén közti alkotmányjogi viszonyból folyólag — ép ugy, mint a tulajdon sértetlensége — elsőrangu fontosságu alapelv az ember személyes szabadságának sértetlensége, vagyis hogy ártatlan ember szabadságától meg nem fosztható.

Már most egy adott esetben szabályszerü eljárás utján s a fennforgó körülmények s gyanuokok törvényszerü gondos mérlegelésével valakit letartóztatnak, vizsgálati fogságba vetnek, de az eljárás későbbi során ártatlansága kiderül.

Feltéve természetesen, hogy a letartóztatásra önmaga okot nem szolgáltatott, az illető egyént feltétlenül kártalanitási jogigénye kell, hogy megillesse az állammal szemben.

Annak ellenére, hogy a hatósági eljárás magában véve jogszerü volt s az eljárt hivatalnokok részéről semmi-

féle subjectiv, vétkességi momentum fenn nem forog. Mert alkotmányjogi szabály és alapelv, hogy ártatlan ember személyes szabadságától meg nem fosztható. Ha már most a törvényileg előirt gyanuokok s egyéb feltételek különben gondos vizsgálata alapján foganatba vett szabályszerü közigazgatási intézkedéssel valakit szabadságától megfosztanak, de később ártatlansága mégis kiderül, vagyis az érintett feltevések czáfolatot nyernek: nyilvánvaló, hogy személyes szabadság élvezetének jogán sérelem esik s ezt az államnak — kifejezett ellenkező törvényi rendelkezés hijján — jóvá kell tennie.

Ha az állam kártalanitási kötelezettségétől szabadulni akarna, az egyén vonatkozó jogigényének eltörlését egyenesen törvényileg kellene kimondani, mint kivételt, vagyis az állam kártalanitási kötelezettségét kifejezetten meg kell tagadni, mert különben az állam e kötelezettsége szükségszerü következménykép folyik a fennálló szabályból.

És igy vagyunk az állami közigazgatás számos hasonló megnyilvánulásával szemben is. Nem szükséges, hogy a kár mindig valamely jogellenes cselekménynek vagy mulasztásnak legyen a következménye. Hiszen felelősség következményeinek terhe nélkül jogainkat is csak akkor gyakorolhatjuk, ha vele másnak jogsérelmet nem okozunk. Jogszerü eljárásunk pedig másokra nézve jogtalan hatásu lehet.

A jogszerüség és jogtalanság itten két különböző szempontból figyelembe veendő fogalmak.

Kiemelendő továbbá az is, hogy nem méltányossági, hanem szigoruan jogi momentumot lehet csak elfogadni a kártéritési kötelezettség alapjául. A méltányossági tekintetek kétségkivül nagyon hozzájárulnak e jogi alap szilárdságához, de azt nem pótolhatják.

Csak mint ilyen, méltányossági szempontot értékeljük azt a különben helyes gondolatot is, hogy az egyéntől,

szóban levő esetekben, a kártalanitást megtagadni azért nem lehet, mert nem követelhetni, hogy a *köz érdekében* egy *kivételes* áldozatot hozzon.[1] De ebből az állam részéről való kártalanitás csak mint erkölcsi kötelezettség folyik. És ha az állam szuverén törvényi nyilatkozata e kártéritési kötelezettséget kifejezetten fenn nem állónak jelentené, akkor — de csak akkor — az egyéni jogsérelem feltételei valóban fenn nem forognának, a mi persze nem azt jelenti, hogy ez az állapot méltányos is lenne.

A törvényhozások különben külön ki is szokták törvényileg mondani az állam kártéritési kötelezettségét főleg olyan esetekben, midőn előrelátható, hogy valamely államhatósági — bár törvényszerü eljárásból egyéni jogsérelem tényálladékát megállapitó kár hárulhat egyesekre. (Hadgyakorlatok alkalmával okozott károkért járó kártérités, ártatlanul elitéltek és vizsgálati fogságban levők és letartóztatottaknak az államtól járó kártalanitás stb.)

Mindezek a törvényi rendelkezések a kifejtett általános alapelv és szabály elismerését tanusitó egyes megnyilvánulások s téves felfogás lenne, ha azokat, mint kivételszerü jelenségeket értékelnők, melyek a szabálytól eltérést jelentenek. Hogy az állam egyes ilyen esetekben miért mondja ki kifejezetten is a kártéritési kötelezettséget, annak nyilvánvaló oka abban a már emlitett körülményben van, hogy ezekben az esetekben előrelátható és majdnem elkerülhetetlennek látszik a kérdéses közigazgatási eljárással járó károsodás bekövetkezése. A törvényhozó tehát siet már előre is kijelenteni az állam kártéritési kötelezettségének fennállását. Nyilatkozatának tehát mondhatnók inkább declarativ jellege van, mint constitutiv.

Ime az állam felelősségének egy második faja, mely már vagyoni karakterü.

[1] O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. II. rész. 345. s köv. old.

Nevezzük el ezt főleg terminológiai okokból a *közigazgatás vagyoni felelősségének.* Hiszen alapját a közigazgatásnak mintegy objectiv müködése képezi, s igy már külsőleg is jól megkülönböztethetjük az állam vagyoni felelősségének ama fajától, melynek alapja a közhivatalnok személyes hibáiban, eljárásában rejlik, s melyről a következőkben szólunk.

3. Az állam (közhivatalnok) vagyoni felelőssége.

Az egyéni jogkör épségének megóvására az eddig tárgyalt két állami felelősségi intézmény még nem nyujt elég biztositékot az államhatalom közigazgatási hatósági megnyilvánulásaival szemben.

Közel áll ugyanis annak a lehetősége, hogy a közállást betöltő hivatalnok hivatalos eljárása alkalmából alanyi személyes hibája (szándékosság, gondatlanság) folytán az egyes embernek jogtalan vagyoni kárt okoz.

Az előző esetben a hivatali eljárás maga mintegy objectiv körülményeiből folyólag vonja maga után az egyén vagyoni károsodását. Itt a hivatalnok subjectiv vétkes viselkedése a bekövetkezett kár oka.

Az állam közigazgatásjogi felelősségi esetével szemben pedig az a különbség, hogy ennél a jogorvoslati igény a sérelmes hatósági intézkedés objectiv megváltoztatására vagy megsemmisitésére irányul, s a kártéritési felelősség nem tárgya a birói döntésnek.

De azért az utolsónak felhozott vagyoni felelősség is, melyet az állam (közhivatalnokok) vagyoni felelősségének nevezzünk,[1] az egységes állami felelősség egy neme és szervi kapcsolatban van a másik kettővel.

[1] Terminológiai szempontból igy nevezzük. E kitétel, kifejezésre juttatja azt is, hogy az állam e felelősségének mi a tulajdonképeni oka (a hivatalnokok subjective hibás eljárása). Megjelöli tehát az állam

Három ág, mely egyazon törzsből ered. Mindegyik az állam alkotmány- és közigazgatásjogi berendezkedés főkérdéseivel van összefüggésben.

Kiderül ez, ha e felelősségi esetnek egymáshoz való viszonyát az állami életműködés közös szempontjából veszszük figyelembe.

Az állami életműködés egyik főiránya és berendezése abban áll, hogy az egyes jogkörét megfelelő alkotmányi uton a közczél javára bizonyos mértékben korlátozza. Teszi pedig ezt az által, hogy az egyén anyagi vagy személyi szolgálatait kényszererővel igénybeveszi (adófizetés, katonai szolgálat). Az államhatóságnak és az egyesnek egy közügyből folyólag a nemzeti közakarat — közvetlen vagy közvetett — végrehajtása során való ez az együttműködése tulajdonképen a közigazgatás fogalmi lényege. Hol az a határ, a meddig az államhatóság az egyéni jogkörbe benyulhat, mennyi adót köteles az egyes fizetni, s mily ideig és mi módon katonai kötelezettségének eleget tenni? A közigazgatási jog megannyi kérdései, melyeknek aktualitásai a végrehajtás stadiumában, vagyis az emlitett cooperativ müködés alkalmával csucsosodik ki.

A közigazgatási hatóság nyilván a törvényileg megvont határ tullépésével egyéni jogsérelmet okozhat, melynek helyreállitása az állam kötelezettsége közig. jogi alapon.

Az állami életmüködés másik alapberendezése abban áll, hogy meghatározza az egyeseknek az állami szuverenitásban, az általános nemzeti akarat kialakulásában való részvétel jogát, annak gyakorlási módját és feltételeit. A gyakorlati végrehajtás stádiumában azonban szintén előfordulhat, hogy az államhatóság a törvény végrehajtásával kapcsolatban számos közigazgatási funkcio gyakorlása alkalmából,

felelősségének specialis vonatkozását szemben az állami felelősség másik két nemével.

midőn az egyes emberrel ujra konkrét együttműködési viszonyba kerül, ennek jogsérelmet okoz (p. o. választói névjegyzék kiállitása és az ebből származó sérelmek).

E közvetve alkotmányjogi érdekü jogsérelem helyreállitása szintén kötelessége az államnak, még pedig hasonlókép közigazgatásjogi alapon.

De egyéni jogsérelmet okozhat az államhatóság egy másik alkotmányjogi vonatkozásban is, akkor t. i. midőn bármely közigazgatási intézkedés vagy eljárás a magános egyik lényeges alapjogának (tulajdon sértetlensége, vagyonbiztonság) jogtalan sérelmével, annak kárt okoz.

Az állami életmüködés egy (szintén alkotmányi természetü) alapberendezése ugyanis abban áll, hogy a szuverén államakarat önkorlátolásával az egyeseknek bizonyos életbevágó alapérdekeit s általában egyéni jogkörüket meghatározza s azoknak épséget — a közakarat későbbi szuverén módositásaitól eltekintve — feltétlenül elismeri és mások által is elismerteti.

Az emlitett jogsérelem pedig beállhat vagy olyképen, hogy egy magában véve szabályszerü, nem jogellenes közigazgatási aktus mintegy mellékkövetkezményekép az egyes jogtalan károsodásával jár (az államnak u. n. közigazgatási vagyoni felelősségi esetei), vagy pedig oly módon, hogy a közigazgatási hatósági személy alanyi hibája folytán a hivatalos intézkedés az egyénnek jogtalan kárt okoz.

Mindkét jogsérelem alapját az egyén és az állam közti alkotmányjogi viszony sérelme teszi, s ezért jóllehet a jogsérelem külső megjelenési formája magánjogi (kártéritési per — rendes birói út), az e jogsérelem helyrehozásában álló vagyoni felelősség *végső alapja* köz-, illetve közigazgatásjogi jellegü. Csakugy mint az állam u. n. közigazgatásjogi felelőssége esetében. E kérdésben a jogviszony belső természete dönt, ez pedig közjogi karakterü.

Hiszen az állam közigazgatásjogi felelősségi eseteiben is a jogsérelem igen gyakran végeredményében valamely vagyoni hátrányból, kárból áll, s van-e, a ki e kérdés és e felelősség természetét magánjoginak vitatja?

Sőt van eset, midőn az állam közigazgatásjogi felelősségének is a vagyoni felelősség a pótlója. Akkor fordul ez elő, midőn a sérelmes közigazgatási intézkedést a felsőbb hatóság vagy a közigazgatási biróság megsemmisiti, de az előbbi állapotba való visszahelyezés ennek daczára a körülmények természete miatt lehetetlen. Ilyenkor nem marad más hátra, mint hogy a károsult fél vagyoni felelősség jogczimén kártéritési perrel forduljon az eljárt hivatalnok azaz hogy az állam ellen; s ekkor az állam vagyoni felelőssége a közigazgatásjogi felelősségének egyenesen surrogatumát képezi.

Magában véve az sem fogadható el döntő szempontul a szóban levő állami (közhivatalnok) vagyoni felelősségi kérdés magánjogi megitélése érdekében, hogy itt a hivatalnok subjectiv személyes körülményei dominálják a kérdést, s ez a kérdésre a magánjog karakterének bélyeget nyomná. Hiszen végelemzésben a közigazgatásjogi felelősség eseteiben is az illető hivatalnok alanyi hibás eljárása a bekövetkezett jogsérelem oka, de itt a jogsérelem a panaszolt intézkedés megváltoztatásával orvoslást nyer. Ha tehát a jogsérelem közvetlenül vagyoni károsodásban áll: a felelősség természete és jogi alapja változást nem szenvedhet.

A hivatalnok személyes vétkességi momentumának kérdésünk jogi természete meghatározását illetőleg csak annak a megállapitásánál van jelentősége, hogy vajjon a hivatalnok vétkes viselkedése nem-e lépte túl a hivatalnoki minőség határát, mert ebben az esetben kétségkivül az illető hivatalnok személyes és közönséges magánjogi fele-

lössége forog szóban. De a mig az eljárás hivatali minősége megállapitható, addig az állam vagyoni felelősségének közigazgatásjogi kérdése forog fenn.

Másrészt azonban kétséget nem szenved, hogy e most jelzett határon belül is a hivatalnok személyes viszonyainak a kérdés megitélésénél elvitázhatatlan jelentősége van.

Hisz ép ez teszi a kérdést önállóvá, s vett föl olyan sajátos szempontokat, a melyek a másik két felelősségi intézménynél nem aktuálisak. Ezek a közhivatalnoki jogviszonyok és az ehhez füződő különleges szempontok — tekintettel a látszólag fennforgó magánjogi analogiákra — azok, a melyek a kérdés helyes megitélését megnehezitik s a kérdést még mai napig is a tudomány nyilt kérdései között tartják.

Pedig ez a vagyoni felelősségi kérdés fontosságra nézve első helyen áll.

Az egész közigazgatási szervezet müködése a közhivatalnokok ténykedésén nyugszik. Nincsen az a hivatalnok és nincsen az a közigazgatási intézkedés, melyre a vagyoni felelősség szempontja ne vonatkoznék. Ez teszi az egész közigazgatási müködés legfőbb biztositékát.

A tudomány meg a tételes törvényhozások még nincsenek teljesen tisztában a kérdés igazi természetével.

Sokan — és nem kis elmék vannak közöttük — az állam vagyoni felelősségét hivatalnokainak tényeiért általánosságban elismerni vonakodnak.

S a magánosokkal szemben a hivatalnok személyes vagyoni felelősségére helyezik a fősulyt.

Az állam csak kivételesen, vagy subsidiariusan felelne a hivatalnok helytelen viselkedése okozta károkért, nagyjában a magánjogi alkalmazó és alkalmazott közti viszony analogiájára.

Ez a magánjogászi irányzat az állam egységes felelősségi rendszerének közjogi felfogásával homlokegyenest ellenkezik.

A közhivatalnoki jogviszony természetének és sajátos jogi következményeinek felfejtése nyomán az állam — közhivatalnokok — vagyoni felelősségének rendszerbeli részletes tárgyalása e mü tulajdonképeni tárgya és feladata.

II. FEJEZET.

A vagyoni felelősség alapelvei a magánjogban. Különösen a mások eljárásáért való kártéritési kötelezettség.

1. Képviseleti jogintézmény.

Magánjogi szabály, hogy valamely jogügylet megkötésére felhatalmazott képviselő eljárásából folyó következményekért a meghatalmazó felelősséggel tartozik. Ez az u. n. képviseleti intézmény alapgondolata. Messze vinne, ha ez intézmény gyökereire visszanyulva, annak vizsgálatához fognánk, mint fejlesztette ki azt már a római jog — hosszas vajudás után — a mindinkább fejlődő forgalmi élet fokozódó szükségleteinek kielégitésére.

Vegyük mi szemügyre a kifejlődött jogintézményt a maga mostani alakjában, hogy röviden tisztába jöjjünk azzal, mi annak lényege s mik a jogi hatásai.

A magánjogi képiseleti intézmény lényege abban áll, hogy a képviselő (meghatalmazott) ténykedésének joghatálya ipso jure a képviselt személyében áll be. Ez áll mindenekelőtt a meghatalmazás tárgyát képező ügyletből folyó jogokra és főkötelezettségekre, de alkalmazást nyer az ügylet megkötése körüli eljárásból folyó összes jogi következményekre is, a minek jogi jelentősége abban csucsosodik

ki, hogy a meghatalmazó a meghatalmazottnak az ügylet megkötése körüli eljárásáért felelős.

De nem magyaráznók jól a képviseleti jogintézmény lényegét, ha azt mondanók: a képviselő csak puszta eszköze a képviselt akaratának. A megbizó (képviselt) a képviselet jogelve szerint a közvetlen jogositott és kötelezett fél, de nem saját, hanem a megbizott (képviselő) tulajdon egyéni kötelezettsége alapján. Ennek pedig az a következménye, hogy minden jogi hatás, mely a jogviszony létrejöttével vagy módosulásával szervi kapcsolatban van, akármilyen forrásból eredjen is, a képviselt személyében áll be. Csak egy jogviszony jön létre a képviselő és a harmadik fél között s ehhez füződik minden jogi következmény: jogositvány épugy, mint kötelezettség, még pedig nemcsak az alapjogok és kötelezettségek, hanem a mellékjogok és kötelezettségek is. Ezeknek a mellékkötelezettségeknek legfőbbike pedig a kártéritési kötelezettség.

A meghatalmazotti eljárásban érvényesülő képviseleti intézmény alapeszméje az, hogy a képviselt személyisége vagyis jogi képessége tágul; a meddig pedig az ember kitágult személyiségi, jogképességi köre terjed, addig ezen a körön belül minden jogi hatás magának a képviselt személyében áll be. Jogos és méltányos is különben, hogy ha a jog az embernek jogképességi körét kiterjeszti, a jogokkal együtt járó kötelezettségek köre is megfelelően táguljon. És éppen ennek biztositéka a vagyoni felelősség intézménye. E felelősségnek azonban határa kell, hogy legyen. E határvonalat a képviselt ügyköre képezi. Mert a képviselő csak ezen minőségében viseli magán a képviselt személyiségének bélyegét, vagyis csak ekkor áll fenn közöttük az a belső szervi kapocs, mely a *jogi értelemben* vett személyazonosság megmagyarázója. Ebben a minőségében végzett *minden tényéből folyó jogi következmények* a képviselt

félre hárulnak; még az ügyleti eljárás körüli helytelen, vétkes cselekedeteiből eredő következmények is. Ez a momentum a képviseleti jogviszony belső oldalára tartozik.

A harmadik személy szempontjából azonban csak a megbizási minőség vagyis a kérdésnek ez a külső mozzanata jön tekintetbe s ezért a képviseleti ügykörön belül tény-kedő képviselő cselekményeinek mindennemü anyagi hatásait illetőleg közvetlenül a képviselttel szemben szerez jogot és vállal kötelezettséget, hacsak be nem igazolható, hogy e káros hatásokat módjában lett volna magától elháritani. Vagyis a szóban levő esetben a kérdés jogászi megitélése szerint a jogi beszámithatóság szempontjából a képviselt cselekedeteiről van szó s ezért a felelősség is őt terheli.

Ezzel arra az ellenvetésre is megfeleltünk, mely azt vitatja, hogy a meghatalmazottnak az ügylet megkötése körül tanusitott vétkes viselkedéséből a harmadik szerződő félre háramló kárért a képviselt vagyoni felelősséggel azért nem tartozik, mivel a megbizás ilyen vétkes cselekedetre nem szólott. Ez az állitás azonban merő szofizma, s a jogászi logika birálatát meg nem állja. Ha a jog megengedi, hogy ügyleteinket más által bonyolitsuk le magunk személyes eljárása helyett, csak természetes, hogy képviselőnk eljárásának veszélyeit is viselni tartozunk: — az ügylet megkötése *körüli összes* eljárásáért a harmadik szerződő féllel szemben felelősséggel mi vagyunk kötelesek. Ha tehát abból a másik félre kár származik, ezért a vagyoni felelősség minket terhel. Önként érthető, hogy ez a felelősség csak akkor áll be, ha a károsult fél a kár bekövetkezését el nem hárithatta; ez már a kártéritési tan legelemibb szabálya. Ha ez a feltétel fennforog, a károsult félnek kártéritési igénye a képviselt féllel szemben minden kétség nélkül helyt foghat. Részéről csak annak a bizo-

nyitása szükséges, — s ez kérdésünknek döntő momentuma — hogy mulasztás annak vizsgálatában nem terheli: hogy a képviselő valóban megbizásának *formai körében*, vagyis meghatalmazotti minőségében járt el. Ha a képviselő meghatalmazotti *minőségének formai* körét túl nem lépte, akkor az ezen körön belül végzett s *anyagilag* helytelen vagy dolosus cselekedeteért a képviselt fél felelősséggel tartozik. Ez kérdésünknek tiszta jogászi megitélése s abban az érintett formai és anyagi mozzanatnak egymástól való éles elkülönitése, a minek révén a meghatalmazottak tényeiből a meghatalmazóra háruló vagyoni felelősség általános kérdésének egyik fő megoldási kulcsát nyerjük. Egyben magyarázata annak a modern jogfejlődés által immár elismert tételnek, mely szerint az egyén — s az érintett esetek tárgyalási körébe maradva – a meghatalmazott kártéritési felelősséggel akkor is tartozik, ha terhére valamely subjectiv vétkességi momentum fenn sem forog. Idejét multa már a régi római jognak Ihering által ekkép formulázott tétele: Nicht der Schaden verpflichtet zum Schadenersatz, sondern die Schuld. A culpa eligendo és ehhez hasonló vétkességi momentumok háttérbe szorultak s nem szolgálhatnak immár a harmadik személyre háruló vagyoni felelősség egyedüli elvi alapjául.

Ha a képviselő ebbeli *minőségi* körének vagyis ügykörének tullépésével okozott kárt harmadik személynek, a károsult a képviseleti intézmény nyujtotta jogalapon többé nem léphet föl a képviselő ellen, legalább is nem annak subjectiv vétkességére való tekintet nélkül.

Ha ez az eset forog fenn, akkor a képviseleti elv jogi hatálya megszünik és a meghatalmazó terhére csakis azon az alapon, azaz abban az esetben állapitható meg a felelősség, ha őt a meghatalmazott személyének kiválasztásában nyilvánvaló gondatlanság terheli (culpa in eligendo).

Ebben az esetben a meghatalmazott minőségi körét tullépő jogi képviselő (álképviselő) a felelősség szempontjából ugyanolyan elbirálás alá esik, mint a merőben *tényleges helyettesitő közeg*, — pl. egy ügyleti levelet kézbesitő hordár — a kinek a kérdéses ügy érdeméhez semmi köze sincsen, s igy a képviselő s a képviselt közti, jogi értelemben vett személyazonosság fenn sem forog. A pusztán tényleges helyettesitő eljárásából eredő netáni károsodásért a helyettesitettre szabály szerint csak abban az esetben hárul vagyoni felelősség, ha őt *culpa in eligendo* terheli.

Kiderül a mondottakból, hogy a vizsgálat tárgyát képező abban a kérdésben: mikor és milyen feltételek alatt terheli felelősség a meghatalmazót a meghatalmazott tényeiért, a kérdés sarkpontját az a megkülönböztetés képezi, melyet a képviselő ebbeli minőségének formai s az ügyleti megbizás anyagi köre között kell tennünk.

Nem gyengiti a mondottak erejét az az esetleges ellenvetés sem, mely arra hivatkozik, hogy az ügylet megkötése körül előfordult lényeges tévedés esetén a képviselt félnek jogában áll az ügyletet megsemmisiteni. Ebből ugyanis azt lehetne következtetni, mintha a vagyoni felelősség szempontjából a képviselő és a képviselt közti megbizási viszony belső anyagi oldala, kihatással lenne a a harmadik szerződő fél jogi helyzetére. Ez azonban igy nem áll. Teljesen igaz az ügylet megsemmisitésére nézve, de nem áll az ezen ügyleti megsemmisitésből esetleg felmerülő károsodást illető vagyoni felelősség szempontjából.

Mert bár a szóban forgó esetben a képviseltnek módjában is áll az ügyletet megsemmisiteni: a másik szerződő félnek viszont kétségtelen joga van ahhoz, hogy az ebből esetleg reá háruló kár megtéritését a képviselttől követelje.

A kérdés megitélése nem változik akkor sem, ha a meghatalmazás nem egy konkrét ügylet megkötésére vonat-

kozik, hanem általános természetü. A meghatalmazás minőségi és mennyiségi tullépése közti különbség jogi fontosságából itt sem veszit.

A harmadik személy itt is csak a megbizás tárgyát, minemüségét, a képviselő személyazonosságát, egyszóval a *képviselői minőséget* tartozik vizsgálni, s ha e részben kétség nem forog fenn, arra nézve, hogy a megbizás tárgyát képező ügyleti czél megvalósitása végett a képviselő által igénybe vett kiviteli eszközök és módozatok a képviselő és a képviselt közti megbizási viszony belső anyagi kellékeinek megfelelnek-e, a szerződő fél vizsgálati joga és kötelezettsége ki nem terjed. Ép ezért, ha a képviselő által helytelenül vagy dolose megválasztott eszközök használatából és általában az ügyleti eljárásból a szerződő félre olyan kár származik, a melyet ez elháritani képtelen volt, — a képviselő ténykedéséből származó kárért a vagyoni felelősség a képviseltet terheli, csakugy mintha a képviselt személyesen járt volna el.

Talán kissé hosszu ideig időztünk e kérdés vizsgálatánál. De szükségesnek mutatkozott, mivel az itt kifejtett elvi megállapodásoknak általános hatályuk van, az alkalmazottak eljárásáért az alkalmazókra háruló vagyoni felelősség magánjogi kérdésében általában.

2. Jogi személyek vagyoni felelőssége közegeiért.

Fejtegetésünk további fonala ahhoz a kérdéshez vezet, milyen megitélés alá esnek a jogi személyek (testület, alapitvány) a megbizottjaik eljárásáért beálló vagyoni felelősség szempontjából.

Ebben a kérdésben egy uj elvi mozzanat merül fel, a mely a tudományos nézeteket két külön csoportba osztja.

Ez a mozzanat, mely a jogi személy fogalmának és jogi természetének meghatározásával kapcsolatos, abban

a kérdésben áll, vajjon a jogi személyben, mely nem fizikai lény, megvan-e a képesség, hogy delictumot elkövessen s ennélfogva az alkalmazottjainak vétkes tényeiért egyáltalán feleletre vonható-e.

Azok, a kik a jogi személyt tisztán fictiv lénynek tekintve, Savigny nyomán a jogi személy büntetőjogi felelősségének vizsgálatából indulnak ki, arra az eredményre jutnak, hogy mivel büntetőjogi delictumot csak szabad akarattal és belátással biró természeti lény vagyis ember követhet el, a jogi személy ilyenre képtelen s ezért őt büntetőjogi felelősség nem terhelheti.

Ennek megállapitása után térnek át azután a civiljogi felelősség kérdésére s itt a magánjogi dolus és culpa szempontjából ugyanazokat az elveket alkalmazzák, a melyeket a büntetőjogi felelősségnél megállapitottak. Csak egy kivételt ismernek el s ez az u. n. szerződési hiba (kontraktliches Verschulden) esete. Ekkor ugyanis Savigny fölfogása szerint a főkötelezettségnek egy olyan módosulásáról van szó, melyet a főkötelezettségtől elválasztani nem lehet.

A másik felfogás szerint a most ismertetettel homlokegyenest ellentétben, a jogi személy nem valamely fictiv lény, hanem reális összszemélyiség (Reale Gesammtperson), mely ép ugy föl van ruházva természeti akarattal és cselekvési képességgel, mint az ember. E nézet szerint, — mely a középkori erős testületi szellem befolyásolta jogfelfogás megnyilvánulása, — az alkalmazottak akarata és cselekedete magának a jogi személynek tulajdon akarata és cselekedete.[1] Ezekért magát a jogi személyt terheli közvetlenül és feltétlenül mindennemü felelősség.

Mi ugy hiszszük, a jogi személy mivoltára nézve mind a két elmélet szélsőségben mozog. De különben is

[1] V. ö. Gierke, die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung.

nézetünk szerint a *vagyoni felelősség* szempontjából nem is vezet czélhoz az a tudományos buvárlat, mely a jogi személy mintegy fiziológiai természetének földeritésén fáradozik.

A vagyoni felelősség szempontjából teljesen elégséges annak a megállapitása, hogy a jogi személy akarata, — melynek lételét a jogi személy fogalmi lényegéből folyó következménynek kell elismernünk, — törvényi, azaz törvényen alapuló akarat. Kétségkivül nem természeti akarat, a melylyel elvégre is csak ember birhat, s ennyiben a mi felfogásunk közelebb áll Savigny theoriájához, a nélkül, hogy annak a vagyoni felelősség szempontjából kifejtett nézetében osztoznánk. Mert azt állitani, hogy a jogi személy azért nem felelős alkalmazottainak vétkes tényeiért, mivel delictumot jogi személy létére el nem követhet s hogy ez különben is ellenkeznék az ő rendeltetésével: mindez álokoskodás s a jogászi logika birálatát meg nem állja.

Ha ez a felfogás helyt foghatna, akkor a jogi személyt, alkalmazottainak egy szerződés megkötése körül elkövetett hibás eljárásáért sem lehetne felelősségre vonni.

Egyáltalán e kérdésben az a momentum, hogy a képviselt félben, vagyis a szóban levő esetben a jogi személyben megvan-e általában a képesség, hogy delictumot elkövessen, nem döntő fontosságu.

Hiszen ha fizikai személy is a képviselt fél, a képviselő vétkes tényeiért reá háruló kártéritési kötelezettségnek alapja akkor sem az a körülmény, hogy ő benne is megvan a fizikai képesség (potuitas) a kérdéses vétkes cselekedet elkövetésére.

A jogi személyre háruló vagyoni felelősség helyes megitéléséhez csak az a megfontolás vezethet, mely nem téveszti szem elől, hogy a törvény egy erkölcsi testületet

valamely közczél megvalósithatása érdekében ruház fel személyiséggel, azaz jogképességgel. A jogi személy czéljának elérése, azaz annak állandó szolgálata érdekében fizikai személyek tevékenységére szorul, a kik őt képviselik. A jogi személynek ilykép jogi értelemben szintén van akarata, mely törvényi czéljának megvalósitására tör s a jogi személynek ez a törvényen alapuló akarata az, mely képviselőinek ténykedésében kifejezésre jut.

A törvény azonban csak a jogi személy czélját határozza meg s irja szorosan körül, de szabad teret enged e czél megvalósitására vonatkozó tevékenykedésnek, melyet az képviselői utján fejt ki. Ez eljárásában ép ugy vehet alkalmazásba a czélnak megfelelő helyes és jogos eszközöket, mint helytelent és jogtalant. Ha ez utóbbi eset forog fenn, a jogászi logika elveinek ellenére való volna azt állitani, hogy a jogi személy képviseletében eljáró alkalmazott helytelen vagy jogtalan tényeinek következményeiért a képviselt jogi személy felelni nem tartoznék. Itt ugyanaz áll, a mit e részben már fentebb mondtunk.

Ha az alkalmazott ezen minőségi körét túl nem lépte: az e körbe eső cselekmények (pl. szerződés) elvégzése körül elkövetett hibás vagy jogtalan eljárás következményeiért a képviselt fél egyenes (nem subsidiarius) felelősséggel tartozik.[1]

Itt is nyilvánvaló szofizma lenne, ezzel szemben azt állitani, hogy a képviselt ezekért a következményekért felelősséggel nem tartozik, mert azok a meghatalmazás körén kivül esnek.

Máskülönben a jogi személy valóságos privilegizált

[1] V. ö. Michoud: az irodalomban idézett művét: „De la responsabilité de l'État" stb. különösen 418. és 419. oldalak.

Meucci: Della Responsabilita indiretta delle ammistrazione publiche (Archivio giuridico XXI. füzet).

lény lenne, mely az ő érdekében eljáró képviselőinek tényeiből jogokat szerezhetne, de az ezek eljárásából eredhető kötelezettségeket viselni nem tartoznék.[1]

3. A szerződésen kivüli kártéritési kötelezettség általában.

A képviseleti jogintézmény alapeszméjéből meritett s fentebb kifejtett szempontok érvényesülést kell, hogy nyerjenek akkor is, ha valamely jogalany (fizikai vagy jogi személy) saját érdekében idegen erőket alkalmaz bizonyos meghatározott tevékenységi körben. Itt tehát már többé nem valamely konkrét magánjogi jogügylet megkötésére szóló képviselői meghatalmazás esete forog fenn, hanem vizsgálódásunk köre kitágul és felöleli általában az alkalmazottak eljárásáért az alkalmazóra (munkaadó) háruló vagyoni felelősség kérdését.

[1] Felfogásunk helytállóságának igazolására nyomós tételes jogi bizonyitékra is hivatkozhatunk.

A legujabb nagyobbszabásu magánjogi alkotás a német polgári törvénykönyv 31. §-a szerint:

Der Verein ist für den Schaden verantwortlich, den der Vorstand, ein Mitglied des Vorstandes oder ein anderer verfassungsmässig berufener Vertreter durch eine in Ausführung der ihm zustehenden Verrichtungen begangene, zum Schadenersatze verpflichtende Handlung einem Dritten zufügt.

E törvényszakasz rendelkezése szerint a magánjogi személy (testület) a képviselőnek nemcsak kontraktuális hibáiért, hanem a tilos cselekmények okozta károkért is vagyoni felelősséggel tartozik, feltéve hogy a képviselő ténykedése képviselői minőségi körén kivül nem esik. A német polgári törvénykönyv 89. §-a, a 31. §. rendelkezésért a dolog természeténél fogva a fiskusra is kiterjesztvén, helyesen mondja ezt a fiskusra nézve is K. Stengel az állam vagyoni felelősségéről irott dolgozatában (die Haftung des Staats für den durch seine Organe und Beamten dritten zugefügten Schaden. Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung stb. 7. füzet 483. és 484. old.)

Ugyanezt a helyes álláspontot foglalja el a magyar ált. polgári törvénykönyv tervezete is (43. §.) „Az egyesület felelős azért a kárért, a melyet az igazgatóság vagy az igazgatóságnak valamelyik tagja ügykörének ellátásában harmadik személynek okoz.“

A törvényhozásokban két főirányzattal találkozunk. Az egyik szerint (a régi pandecta jog felfogása) az alkalmazó csak akkor felel, ha az alkalmazott megválasztása vagy a kellő felügyelet gyakorlása körül mulasztás terheli. A másik liberálisabb irányzat szerint ellenben (franczia, olasz és angol-amerikai) a munkaadó akkor is feleletre vonható az alkalmazott káros tényeiért, ha részéről semminemü subjectiv vétkességi momentumok fenn sem forognak. Ez utóbbi felfogásnak is azonban két árnyalata van: az egyik (franczia, olasz) szerint ez a felelősség a legtágabb körü s kiterjed arra a kárra is, melyet az alkalmazott megbizatási teendői alkalmával okoz, mely tehát ezeknek a teendőknek nem belső folyománya s velök tulajdonképen nincsen is okszerü kapcsolatban. Az angol-amerikai jogfelfogás szerint ellenben ez a felelősség csak azokra a károkra vonatkozik, melyet az alkalmazott a reá bizott teendők teljesitésében, tehát alkalmazotti minőségén k tullépése nélkül okozott.

Azt hiszszük, nem tévedünk, ha ez utóbbi felfogásban a mi elvi álláspontunk kifejezését látjuk. Azt, mely a megbizóra (alkalmazóra) háruló vagyoni felelősség határát ott állitja fel, a hol az alkalmazott minőségi köre véget ér. Ezen belül minden tiltott cselekményből eredő kárért a felelősség az alkalmazóra hárul, tekintet nélkül ennek vétkességére. Ezen a körön túl azonban megszünik az alkalmazó felelőssége, mert ha az alkalmazott nem a reá bizott teendők teljesitésében vagyis nem alkalmazotti minőségben okoz kárt, hanem csak incidentaliter azok alkalmából, már tullépi a felelősség szempontjából irányadó minőségi kör határát és tényeiből felelősség az alkalmazóra ép oly kevéssé hárul, mint valamely szerződési ügylet megkötésére irányuló magánjogi képviseleti megbizás esetén, ha a képviselő meghatalmazotti minőségének

körét tullépi. Ilyenkor a megbizó rendszerint szintén csak akkor felel, ha az alkalmazott kiválasztásában vétkesség terheli. Mert hiszen mindezen esetekben a harmadik személy az ilyen közeggel szemben fokozott gondossággal kell, hogy eljárjon s ha e gondosság elmulasztása folytán következik be az az eset, hogy pl. a levelet kézbesitő cseléd vagy az idegen házban dolgozó iparosinas magára hagyva valamit ellop, ezért a gazdája vagyoni felelősséggel nem tartozhatik, ha csak be nem igazolható, hogy tudomása volt az alkalmazott megbizhatatlanságáról vagyis előreláthatta volna a szóban levő lopási eset bekövetkezését (culpa in eligendo).

Helyes jogi érzékről tanuskodik a magyar ált. polgári törvénykönyv tervezete is (L. M. Á. P. Tkv. tervezet első szöveg 1091. és 1789 s köv. §§. s e szakaszok indokolását).

A törvénytervezet állásfoglalása szerint ugyanis arra való tekintet nélkül, hogy a munkaadót az alkalmazott megválasztásában vagy a felügyelet gyakorlása körül terheli a vétkesség, feltétlenül felelős a munkaadó azért a kárért, melyet alkalmazottjai a reájuk bizott teendők teljesitésében harmadik személynek jogellenes cselekmény által okoznak, de nem azért a kárért, melyet azok e teendők teljesitése alkalmával hoztak.[1]

Ahhoz szó sem férhet, hogy a kártéritési kötelemnek két főalapját a szerződés (contractus) és a vétkesség (delictum) képezi. A vita éppen e kártéritési kötelem körén kivül eső esetekre vonatkozik. És kétségkivül itt rejlenek a kártéritési kötelem legmélyebben fekvő alapelvei.

[1] Meg kell jegyeznünk, hogy a kifejtett elvek kivétel nélküli alkalmazást nyernek az államra is, ha a magánjogi forgalomban szerepel. Ezekben az esetekben használatos az államra a fiskus elnevezés. Hogy a fiskusra a magánjogi szabályok nyernek alkalmazást, a jogtudománynak olyan régi s immár ellenmondás nélkül álló tétele, hogy elegendőnek tartjuk e tételre való egyszerü utalást a nélkül, hogy e kérdésnél e helyütt tovább időznénk.

Kiderül már az eddig mondottakból is az a felfogásunk, hogy a vagyoni felelősség legvégső alapelveit azokban az esetekben kell keresni, a melyekben a kötelezett fél felelőssége sem valamely szerződési kötelezettségen, sem vétkességén nem alapul. Az esetek e csoportja pedig nem egyéb, mint a kártéritési kötelezettségi esetek ama kategóriája, melyet legujabban a szerződésen kivüli kártéritési kötelmek neve alá foglalnak. Az e kategóriába tartozó eseteknek két alaptipusa van; mindkettőben a kötelezett felet subjectiv vétkesség nem terheli és mégis vagyoni felelősséggel tartozik. Az egyik esettel akkor van dolgunk, midőn a kötelezett fél más, vele valamely viszonyban levőnek vétkessége által okozott kárért tartozik kártéritéssel. A vétkesség itt ugyan fennforog, de nem azt terheli, a kire a kártéritési kötelezettség hárul. Ezzel a kérdéssel az előző fejtegetésekben foglalkoztunk.

A másik eset az, midőn valaki saját, de nem vétkes ténykedése miatt tartozik vagyoni felelősséggel. Avagy lehetséges az is, hogy más valaki (pl. a megbizott) nem vétkes cselekményeért áll be ugyan a felelősség, de ez az idegen ténykedés a kötelezett egyenes utasitására, megbizása folytán történt s ennélfogva jogi szempontból olyan tekintet alá esik, mint a kötelezett saját, nem vétkes és mégis kárt okozó cselekménye. A szerződésen kivüli kártéritési kötelmek önálló rendszerbeli kategóriáját felállitó ujabb jogtudományi irányzat főtörekvése, hogy a szóban levő kategóriába tartozó esetek mindegyikére kiterjedő egységes jogalapot nyujtson. E kisérletek kétségkivül elismerést érdemlö eredményeiről az idevágó ujabb magánjogi irodalom több jeles terméke tanuskodik.[1]

Nagyjában közös alapeszméjök az, hogy ha valaki

[1] L. Reiner János. A szerződésen kivüli kártéritési kötelmek czimü művét s a benne ismertetett munkákat.

saját érdekében akár tulajdon ténykedésével, akár idegen erők igénybevételével valamely akcziót végez, ugy ennek koczkázatát már eleve kell, hogy magára vállalja s a netán bekövetkező károkért, a vétkességre való tekintet nélkül felelni tartozik. De hiányuk az, hogy nagyon széles keretben mozognak s inkább csak általánosságban jogfilozófiai alapon értékesithető szempontot nyujtanak.

P. o. annak a kérdésnek megbirálására, hogy az alkalmazott tényeiért az alkalmazóra háruló vagyoni felelősség terjedelmének mi a jogilag élesen megvonható határa, biztos feleletet, nem hiszszük, hogy adnának.

A mi pedig azt a másik alapkérdést illeti, hogy t. i. a saját — akár közvetlen, akár közvetett uton végzett és nem vétkes — ténykedés által okozott kár megtéritési kötelezettségének mi a legmélyebben fekvő jogalapja, erre nézve az emlitett ujabb irányzat nyujtotta jogalaptól különböző, szerény nézetünk szerint amannál helyesebb alapelvet vallunk.

Ha a szerződésen kivüli kártéritési kötelmek általános elvi jogalapját kutató ujabb jogtudományi irodalom[1] megoldási kisérleteit szemügyre veszszük, megállapithatjuk, hogy ezeknek az elméleteknek alapirányzata az, hogy a kérdésnek a kártéritésre kötelezett fél szempontjából való kiinduló vizsgálata utján igyekeznek a felelősség jogi lényegét és jogalapját földeriteni. Igy pl. Unger annak a felfogásnak a hive, hogy a ki saját érdekében müködik, akár személyesen, akár más erők igénybevételével, magára

[1] Csak a főbb müveket emlitve: Unger: Handeln auf eigene Gefahr. Binding: Die Normen und ihre Uebertretung. Steinbach: Die Grundsätze des heutigen Rechtes über den Ersatz von Vermögenschäden. Joseph Bonyer: De l'Evolution de la responsabilité civil en matière d'accident du travail.

Reiner János szerződésen kivüli kártéritési kötelmek, a Dr. Fodor Ármin szerkesztette magyar magánjog czimü gyüjtemény III. kötetében.

vállalja a vele járó koczkázatot, a veszélyt a bekövetkezhető károkért. A magyar irodalomban Reiner is ebben az irányban halad, s az ennek alapját képező gondolatnak sikerült kifejtését adja tételének ily értelmü formulázásában: a felelősség legszélesebb körü jogalapja az, hogy a kártéritésre kötelezett jogos érdekei szolgálatában mozgásba helyez valamely akcziót, akár közvetlenül, akár közvetve, melyről előrelátható, hogy harmadik személy jogos érdekeit sértheti. A gyári üzemben előforduló balesetekért és károkért a gyárost terhelő felelősség jogalapját az ujabb tételes törvényhozások és jogtudomány a hivatásszerü foglalkozással járó koczkázatban látja (risque professionnel),[1] a mi szintén a fentebb emlitett irányzatnak megnyilvánulása.

Mi nem vonunk le semmit ennek az irányzatnak s az ezt követő elméleteknek valódi értékéből, de a megoldás kulcsát más irány követésével véljük megtalálhatni.

Állitsuk fel tehát a kérdést, melyre a szerződésen kivüli kártéritési kötelmek most szóban levő részének vizsgálatánál, feleletet nyerni akarunk.

Felelősek vagyunk-e és milyen jogalapon, ha valamely cselekvésünk a nélkül, hogy a legkisebb foku vétkesség terhelne, másnak jogos érdekét sérti és kárt okoz.

Véleményünk szerint a felelősség eszméjének és fogalmi lényegének inkább megfelel az, ha annak legmélyebben fekvő vagyis szerződésen és delictumon kivüli kártéritési kötelmek körére alkalmazható jogalapjának kutatásánál nem azt az irányzatot követjük, melynek nyomán az általános felfogás ugyszólván kivétel nélkül halad.

Nem a károsító fél helyzete az, melyben vizsgáló-

[1] Lásd Joseph Bonyer id. munkáját.

dásunk kiindulási pontját keresni kell. Ellenkezőleg: a kárt szenvedett helyzetéből és ennek szempontjából kell a kérdést vizsgálat tárgyává tenni.

A felelősségi és különösen a vagyoni felelősségi jogintézménynek lényegéből folyó czélja az, hogy az általa védett személyek jogkörét minden jogtalan behatástól megóvja s ezt a czélt az által igyekszik biztositani, hogy az egyéni jogkör épségén ejtett jogsérelem bekövetkezése esetén a sértő felet a sérelem helyrehozására kötelezi.

Okszerü tehát, ha a vagyoni felelősség, illetve a szerződésen kivüli kártéritési kötelmek legszélsőbb körü jogalapját, ennek a védelmezett személynek a szempontjából teszszük vizsgálat tárgyává.

Minthogy most a vagyoni felelősség legszélesebb körü s legáltalánosabb hatásu jogalapjáról van szó, azt az esetet vegyük például, melyben két jogos érdek összeütközése forog szóban. Mert ha valaki a törvény által megvont határok között él jogával s ez által másnak eddig jogos alap nélkül élvezett előnyös helyzete megszünését okozza, kár, vagy valamely jogtalan behatás ez utóbbi személynek a jogkörébe egyáltalában fenn sem forog.

Mert hiszen ez előnyös helyzet élvezetéhez az illetőnek nem volt joga. Az nem volt egyéb, mint egy, a külső körülmények kedvező alakulásából reá eső előnyös reflexhatás, melynek valamely idegen jog érvényesitése folytán történt megszünte nem behatolás az ő jogkörébe, vagyis nem egy jogilag védett érdekének a sérelme.

Például: a szomszédom kertjére a házam oda nyiló ablakából kilátás van. Ez reám nézve csak olyan előny, melyet tényleg élvezek, de melyre jog engem meg nem illet, mert kilátási szolgalmam nincsen, s ezért, ha a szomszédom a kertjében az ablakom elé falat emel, nem panaszkodhatom jogsérelemről. Mindez ismert dolog.

Jogi sérelem, azaz a jog által is elismert kár csak abban az esetben forog fenn, ha az a károsult jogkörébe való *jogtalan* idegen behatás eredményekép áll elő. Mi tehát a helyzet megitélése akkor, ha *ilyen valódi vagyoni jogsérelmet* szenved valaki, de a károsító részéről, semmiféle *subjectiv vétkességi* momentum fenn nem forog.

A mi felfogásunk, a károsult fél helyzetének egyedül jogosult szempontjából vizsgálva a kérdést, azt a feleletet adja, hogy az ember az idegen jogkörbe való minden jogtalan behatásért felelni tartozik, bár ne is forogjon fönn terhére semmiféle vétkesség, — mi több — legyen az a jogtalan behatás valamely magában véve alakilag jogszerü akciónak, vagy egy jog szabályszerü gyakorlatának közvetett következménye.

Az ujabb jogfejlés, mely a régi római jog tanitásával szakit, szintén erre az eredményre jut. De megoldásának jogi alapja nem olyan szilárd és élesen körvonalozott mint azé, melyre a kérdésnek a károsult fél szempontjából való vizsgálatából jutunk.

S ebben tér el a mi felfogásunk a többször emlitett elméletekétől, melyek alapirányából folyólag a jogalap lényege pozitiv meghatározásban ekkép hangzik: mindenki viselni tartozik az akciójával járó kárt és veszélyt, még ha vétkesség nem is terheli.

A mi felfogásunk ellenkező kutatási iránya következtében, a károsult fél helyzetében keresi a megoldási jogalapot, mely ennek megfelelően negativ természetü s legáltalánosabb elvi meghatározásban igy szól: *senki sem szenvedhet vétlenül kárt, másnak jogtalan hatásu viselkedése miatt.* Ebben bennfoglaltatnak az ez alapon érvényesithető felelősségi igénynek közelebbi feltételei is és a felelősség terjedelme. Mik ennek a meghatározásnak lényeges elemei?

Mindenekelött kiemelendő, hogy csak emberi behatásokról, általában viselkedésről (cselekvés vagy mulasztás) van szó. Ha valakit kár, vis maior, elemi erőcsapás folytán ér, ezért a dolog természeténél fogva felelősségre senkit sem lehet vonni és nem marad más hátra, mint hogy a kárt a károsult maga viselje (casus nocet domino).

Ha azonban valamely *emberi* cselekményről van szó, lényegesen megváltozik a dolog megitélése s a kár megtéritésének kötelezettsége a kár okozójára hárítható még akkor is, ha őt vétkesség nem is terheli. Ennek egyszerü, világos és igazságos oka pedig az, hogy bár nem is vétkes az illető, vagyis magánjogi értelemben véve ártatlan, a kárt szenvedett személy — legyen szabad magunkat igy kifejezni: még ártatlanabb; a jogi igazságosság tehát azt követeli, hogy a kárt a másik fél, a kárt tényleg okozó vagy bárcsak *közvetett hatásként* előidéző személy viselje, a kinek viselkedése s a bekövetkezett kár között nagyobb az okszerü kapocs, mint a kárt szenvedett személy s az őt ért károsodás között. Természetesen e felfogásnak csak akkor van jogosultsága, ha fennforog az alapfeltételét tevő az az eset, hogy a károsult fél valóban ártatlan; s ezzel érintettük a részünkről helyesnek vélt felelősségi jogalap meghatározásának egy ujabb elemét, melyet a fentebb adott definiczióban ugy jelöltünk meg, hogy csak a *vétlenül* szenvedett kárt nem köteles senki sem viselni. Ebből folyik tehát, hogy ha a károsult fél a kárt elháríthatta volna, de azt elmulasztotta, a fentebb fölhozott esetben kártéritést, a kárt tényleg okozó, de jogilag ártatlan személytől nem követelhet.

Végül még egy lényeges eleme van a szóban levő jogalapra vonatkozó meghatározásunknak, s ez az, hogy a kárt okozó emberi cselekvés jogtalan legyen.

Ez különben következik már abból a követelményből,

hogy kártéritési igénynek egyáltalán csak akkor van helye, ha jogi felfogás szerinti kár forog fenn. Mi a kár fogalma? E részben utalhatunk arra, a mit néhány sorral fentebb mondtunk annál az esetnél, melyben két érdek, de nem két jogos érdek összeütközése forog szóban. Abban az esetben ugyanis az egyik félre szintén hárul valamely hátrány, t. i. egy eddig élvezett tényleges előny megszünése, mely azonban a másik fél joga érvényesitése folytán eo ipso megszünt. S még sem panaszkodhatik jogsérelemről, mert hiszen ez az előny őt jogosan meg nem illette, az tehát az ő egyéni jogkörének alkatelemeül sem szolgálhatott. Ha az tőle egy más jog gyakorlata folytán elvonatott, nem forog fenn fogalmilag jogsérelem s nem is történt a másik személy részéről jogtalan behatás. Ne téveszszük tehát szemeink elől azt a körülményt hogy ebben az esetben nem azért nem tartozik ez az utóbb nevezett személy kártéritéssel, illetve általánosságban szólva jogi elégtétel-adással, mert ő saját jogával élt s ha ebből valakire jogsérelem származik azt helyrehozni nem lenne köteles, hanem azért nem, mivel e jogának gyakorlása folytán a szóban levő idegen jogkörbe olyan jogtalan behatást nem tett, mely jogi sérelmet okozott volna.

Mert helyes modern felfogás szerint nem foroghat fenn kétség arra nézve, hogy abban az esetben, ha valamely jog gyakorlása egy idegen jogkörben *valóságos jogi sérelmet* okoz, ennek jóvátételének kötelezettségétől az illető nem mentesül annak alapján, hogy őt nemcsak hogy vétkesség nem terheli, hanem egyenesen jogával élt. Mert hiszen egyrészt — mint tudjuk — nemcsak delictum a kártérités jogalapja; másrészt meg nincs kizárva annak a lehetősége, hogy valamely magában véve *jogszerü viselkedésnek* egy másik félre nézve közvetlen vagy közvetett jogtalan következménye ne legyen. A jogszerüség és jogosság

fogalma nem fedi egymást, mert ha fedné, akkor ellenmondás lenne, hogy valamely jogos eljárás jogtalan eredményt idézzen elő. Már pedig lehetséges, hogy jogszerü eljárásból, vagyis valamely jognak magában véve alakilag szabályszerü módon való gyakorlásából — bár csak közvetve és nem szándékosan — egy más egyén jogkörére nézve csonkitó, egyszóval *jogtalan* hatás álljon elő. A jogszerüség vagy jogszerütlenség a jog gyakorlásának külső formájára vonatkozik, mig a jogosságnak, illetve a jogtalanságnak a bekövetkezett eredmény anyagi hatásai szempontjából van értelme s jogi jelentősége.

Igy fér meg egymás mellett egy személynek magában véve jogszerü eljárása, egy más személy jogkörének jogtalan károsításával, melyért ez utóbbi, ha a szükséges többi feltételek is fennforognak, a károsítót feleletre vonhatja. Mert ha a kárt okozó félnek volt is *jogos oka* a kérdéses ténykedésre, tehát e jog gyakorlásaként végzett eljárása alakilag jogszerü is: nem volt *jogos oka* arra, hogy ez által idegen jogkört csorbitson, ott kárt okozzon s ha eljárásának ez képezi a bár nem szándékolt következményét, ez a másik fél szempontjából kétségkivül magán hordja a jogtalanság ismérveit.[1]

Ime, mintegy elemi erővel domborodik ki az egyéni jogkörök épségének követelménye s az a fontos szerep, melyet az egyéni jogkörnek ez az épsége, a kártéritési felelősség legszélsőbb körü jogalapjának vizsgálatánál játszik. Ezen alapszik az a meghatározásunk, melynek most már teljes értelmét s lényegét felderitettük s melyet ekkép

[1] Ennek alapján a biróság helyesen marasztalná el pl. azt, a kinek a gyárából káros gázok özönlenek a szomszéd kertjében levő fákra s azokban kárt okoznak, jóllehet a gyártulajdonos jogával élt, midőn a gyárüzemet működteti.

formuláztunk: senki sem szenvedhet vétlenül kárt másnak jógtalan hatásu viselkedése miatt.[1]

Az előadottak után rá kell jövünk, hogy a szerződésen kivüli kártéritési kötelmek egy, bár sajátos (közigazgatásjogi vonatkozásu) esetével már találkoztunk az I. fejezetben is.

Ez t. i. a szabályszerü hatósági eljárás által okozott kár esetén beálló, vagyis az u. n. közigazgatási vagyoni felelősség kérdése.

A szóban lévő kötelmek egy másik, szintén sajátos közigazgatási jogi vonatkozásu kérdése pedig a közhivatalnokok subjective hibás eljárásáért az államra háruló vagyoni felelősség kérdése.

Ennek kifejtése a következő fejtegetések feladata.

[1] Az ebben kifejtett gondolatot érintette már a magyar jogirodalomban Frank Ignácz is, de teljesen ki nem fejtette s igy rá inkább csak mint a helyes jogi érzék egy illetékes megnyilatkozására hivatkozni.

Közigazság törvénye egy helyén ezt mondja: Illőbb, hogy akárkinek és akárminő tette inkább magának ártson, mintsem másoknak.

III. FEJEZET.

A vagyoni felelősség elve a közigazgatási jogrendszerben.

Mint az előző fejtegetésekből kiderül, annak a kérdésnek, hogy az alkalmazott eljárásáért mennyiben felelős az alkalmazó, két oldala van; az egyik az alkalmazó és alkalmazott közti belső, a másik pedig a harmadik személy és az alkalmazott eljárása közti külső viszony jogi megitélése. Láttuk azt is, hogy a kérdés belső oldalának mikénti megitélésétől függ első sorban annak az elbirálása: milyen jogalapon és mennyiben felelős az alkalmazott eljárásáért az alkalmazó.

A kérdésnek ez a logikai szerkezete általános érvényü, s fennáll akkor is, ha az alkalmazó nem magánfél, hanem maga az állam; az alkalmazott pedig az állam közhatalmát gyakorló hivatalnok. Csak az kérdés képez uj momentumot, hogy vajjon az imént vázolt keretben az állam vagyoni felelősségét illetőleg ugyanazok a szempontok érvényesülnek-e, melyek a kérdés magánjogi részét tárgyazó előző fejezetben kifejtést nyertek. E részben a kérdésnek mintegy alapozására nézve különösen nagyfontosságu a hivatalnok és az állam közti viszony helyes jogi megitélése, mivel ennek alapján önmaguktól domborodnak ki a kérdés másik

oldalának: a hivatalnok tényeiért az államra háruló vagyoni felelősség helyes megoldásának fővonásai

1. §. A közhivatalnoki jogviszonyra vonatkozó elméleti felfogások.

a) Magánjogi szerződési elmélet. A régebbi nézet a hivatalnoki viszony fogalmi lényegét, a magánjogban ismeretes analog alakulatok nyomán, a magánjog birodalmában kereste. Érthető ez az irányzat különösen abban a korban, midőn a magánjog vitte a jogi életben a vezérszerepet s a közjogi tudománynak csak alárendelt hely jutott. De még manapság is érvényesül olyan felfogás, mely különösen a közjog nem alkotmányi, hanem közigazgatásjogi részének tételeit magánjogi elvekre vezeti vissza s ugyszólván minden jogintézmény gyökerét magánjogi elvekből származtatja.

E felfogást az a czélzat vezeti, hogy a közigazgatási jog szabályainak szilárd, pozitiv alapot nyujtson, a melylyel még ez idő szerint is inkább a magánjog rendelkezik. És ez az irányzat bizonyára megerősödve is érzi magát abban a téves hitében, hogy a helyes irányt követi, ha törekvése utján az angol jogélet csalóka fényü csillagképeire tekint. Az angol primitiv jogtudomány a közigazgatási jogot, mint külön önálló jogágazatot valóban nem ismeri, s innen van, hogy a közhivatalnoki viszonyt is inkább magánjogi alapon birálja meg, a mit már a hivatalnok megnevezésével is kifejezésre juttat.[1] (Servant of Crown.)

Alig van a magánjognak olyan analog intézménye, melyet ez a magánjogászi felfogás a hivatalnoki viszonyra nem alkalmazott volna. Ha rendszerezni akarjuk az e

[1] L. Dicey The Law of the Constitution; 3. Ed. 304, 306. V. ö. Frank J. Goodnow, Comparative Administrative Law 1893. 6—18. oldal. Szerző azt állitja és igaza van, hogy a közigazgatási jog, lényegileg az angol és amerikai jogban is meg van, csak ilyen elnevezést, mint külön felosztási kategoriát, nem ismer az angol jogtudomány.

részben vallott különböző nézeteket, két főirányzatot kell megkülönböztetnünk.

Az egyik a szolgálati viszonyt s az abból folyó jogokat és kötelességeket mintegy realizálva s külön entitásnak, dolognak fogva föl: a hivatalnoki viszonyra a római jogi precarium, vagy a meghagyással terhelt ajándékozás (donatio sub modo) elveit alkalmazza.

A másik irányzat a hivatalnoki viszony személyes jellegére fektetve a sulyt, a magánjog idevágó analog viszonyait: munkabérszerződés, mandátum látja fennforogni. Nyitott ajtón törnénk be, ha ez elméletek komoly kritikai lerombolásához fognánk. Azoknak már csak történeti jelentőségük van, s legfeljebb az, hogy az ujabb korban néhány közjogi gondolat inspirácziójában részük volt.[1]

Alaphibájuk, hogy a közszolgálati viszonyt tisztán magánjogi jogviszonynak tekintik, s igy nem csoda, hogy az e hamis alapon épült elméletek a legenyhébb birálat sulya alatt is mintegy önmaguktól összeomlanak.[2]

Hogy a hivatal olyan dolog lenne, melyre a hivatalnok, valamely precariumszerü birtokjogot vagy éppen donatio sub modo czimén tulajdont szerezne: mindez nyilván tarthatatlan felfogás, melylyel bővebben nem is kell foglalkoznunk.

Épen ilyen merész állitás, a hivatalnok működését olyan természetünek minősiteni, mely munkabérszerződés tárgya lehetne. Hiszen ennél a jogügyletnél a munkáját

[1] Pl. Hauriou-féle elmélet l. tovább.

[2] Lásd Rehm forrásművét: Die Rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht.

Hirth-féle Annalen des deutschen Reiches 1884. évf. 567—687. és 1885. évf. 65—212. oldal.

A. Kammerer La fonction publique d'apres la legislation allemande. 1898., 66. old. s köv.

bérbeadó fél nem nyer semmi hatalmat és jogot a másik féltől, holott a hivatalnok az állam hatalmának és jogainak gyakorlója. Ezenkivül az sem hagyható figyelmen kivül, hogy a magánjogi munkabérszerződés tárgya az ember testi és nem értelmi munkája. Az analógia tehát már ez okból sem állhat fenn.

Alkalmazták a mandátum analógiát is. De a magánjogi felfogás alaphibája ezzel sem orvosolható. A mandátum elvileg ingyenes természetü s tetszés szerint visszavonható; továbbá a megbizási viszony két külön alany közreműködését teszi szükségessé, az egyik a megbizó, a másik a megbizott, melyek, mint egyenrangu felek, állanak egymással szemben.

Mindezek a feltételek a hivatalnoki viszonyban fenn nem forognak. A mi különösen a legutóbb emlitettet illeti: a modern, tisztult közjogi felfogás a hivatalnokot az államnak nem képviselőjéül, hanem annak organumául tekinti, a mint erre későbben rá fogunk térni. Itt még csak arra az alaptévedésre kell utalnunk, hogy mind a mandátum alapján álló, mind a többi magánjogi általában szerződési (innominat contractus) analógiákon épült elméletek az alap jogi természeténél fogva az államot és hivatalnokát helytelenül két egymás mellé rendelt félnek tekintették s e felfogás hibás voltának beismerése volt a fő ok, mely a magánjogi alap elhagyását s a kérdésnek közjogi alapon való megoldási kisérletére inditotta az elméket.

b) Közjogi szerződési elmélet. Ráléptek hát a közjog mezejére s azon uj mesgyét hasitottak, de csak azért, hogy azon által a magánjog eszméit vezessék be a közjog talajára.

Igy a hivatalnoki viszony közjogi alapjellegét sokan elismerik, de ebbe a közjogi keretbe a magánjogi szerző-

dési elemet beleilleszteni igyekeznek. Igy épül föl a közjogi szerződés elmélete. Schmitthenner[1] már határozottan állitja, hogy a hivatalnoki viszonyban nem magánjogi kötelezettségi viszony ismérvei forognak fenn, hanem az tisztán *közjogi szerződésszerü* viszony.

Ennek az elméletnek számos a hivője különösen Németországban,[2] s a franczia irodalomban ezen az alapon áll a franczia közigazgatási jogtudomány egyik legnagyobb tekintélye Lafferière,[3] a ki a hatósági ténynek egy külön kategóriáját állitja fel (actes des puissance publique contractuels).

Ez az irány képezi az átmenetet a magánjogi kötelmi viszony és az egyoldalu közhatósági tény elméletei között.

Ez az átmeneti felfogás megoldása alapjául a *közjogi szerződés* fogalmát nyujtja.

A szerződési jogviszony — szerinte — általános jogi fogalom. Helye van a magánjogban ép ugy, mint a közjog területén, ha a szükséges feltételek fennforognak (szabad akaratelhatározás, a felek cselekvőképessége, az ügylet tárgyának megengedett volta). A különbséget a kettő között csak a kérdéses ügyben fennforgó érdek teszi.[4] Ilyképen nemcsak a nemzetközi szerződéseknél, hanem az államélet belső részében is: pl. az állampolgárság megszerzése, sőt a házasság is a közjogi szerződések kategóriába tartoznék,

[1] Grundlinien des Allgemeinen oder idealen Staatsrechts. Giessen, 1845. 498. s köv. ol.
V. ö. Dienstvertrag: Von der Becke, von den Staatsämtern und Staatsdienern 1797.

[2] Seydel. Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre. Würzburg, 1873. 59 oldal, szintén tőle: Bayerisches Staatsrecht. München, 1896. II. kötet 182 s köv. oldal.

[3] A. Traité de la jurisdiction administrative 2. kiadás. Páris, 1896.

[4] Seydel: Baierisches Staatsrecht II. 184 oldal. Rehm id. hely. A. Kammerer: id. munk. 95. és 96. oldal.

mert mindezekben az esetekben a szerződés általános feltételei mellett az ügylet közérdekü volta forog fenn.

A franczia iróknak az a része, melynél a közjogi szerződés elmélete hivőkre talált, ennek a szerződésnek a német jogtudományban igen tágan értelmezett fogalmát szükebbre szoritja, s azt csak akkor látja fennforogni, ha a köz maga a közvetlenül érdekelt egyik szerződő fél (contrats administratifs par leur nature vagy egyszerüen contrats administratif).[1]

Arra az ellenvetésre, hogy a hivatalnok kinevezése az állam egyoldalu hatósági ténykedése, azzal felel a közjogi szerződés elméletének tábora, hogy ez az aktus látszólag egyoldalu, de lényegében nem constitutiv hatályu, mert feltétlenül szükséges, hogy a kinevezett hivatalnok vagy a kinevezés előtt, vagy utána a kinevezést elfogadja.

A hivatalnoki viszonyban levő jogelemek különbözőségénél fogva a nézetek ismét két alapcsoportra oszolnak. Némelyek szerint a hivatalnoki viszony létrejötte, vagyis a kinevezés ténye szerződési jellegü, mert előzetes megegyezést igényel a kinevező hatóság és a kinevezendő fél között (causa praecedens), de maga a hivatalnoki viszony tartama közjogi természetü.[2]

Mások (Seydel) szerint éppen ellenkezőleg: a kinevezés, de ez is csak formailag egyoldalu államhatósági aktus, a hivatalnoki viszony ellenben tisztán szerződési; még pedig közjogi szerződési jellegü.

Duguit[3] végül e felfogásoknak mintegy összeegyez-

[1] Lafferrière id. m. I. kötet 587. és 588. oldal.

[2] Haenel. Deutsches Staatsrecht I. 35. Jellinek: Staatesverbindungen 259. oldal. Ehhez a felfogáshoz áll közel Concha is: „keletkezésére nézve esetleg nevezhető szerződésnek, de fennállását illetőleg nem szerződés többé, hanem hatalmi, uralmi viszony. Közigazgatástani előadások után készitett Semsey-féle jegyzet (1893) 57. oldal.

[3] Les fonctions de l'État moderne, Revue international de sociologie 1894. 187. oldal.

tetésekép azt állitja, hogy a kinevezési aktusban az államnak egyidejüleg kétféle intézkedése van: államhatósági és szerződéses.

Itt emlithetjük meg a Laband-féle speciális elméletét, mely a hivatalnoki viszonyt a középkori hübéri viszonyhoz hasonlitja. A hivatalnoki viszonynak megállapitása szerződési jellegü, de magában az ilykép létrejött viszonyban a hivatalnok teljesen alávetett fél hasonlóan a hübéreshez, kinek egyik főkötelessége a hüség és engedelmesség az urához.

A közjogi szerződési elmélet alap hibája, hogy a hivatalnoki viszonyban a magánjogi elemnek tulnyomó jelentőséget tulajdonit. S bár ezen enyhit is a szerződés közjogi jellegének kiemelése, a lényeg ezzel nem változik; a viszony főeleme mégis csak a szerződési momentum marad, melynek alapjellege magánjogi, mert a feleknek egymás mellé rendelt viszonyát s egymással szemben álló érdekeit tételezi fel. A közjogi szerződések legtisztább alakjánál, a nemzetközi szerződéseknél is ez a felek viszonya egymáshoz. Már pedig a hivatalnoki viszonyban a hivatalnok alávetettségi momentuma, mint a viszony döntő vonása elvitázhatatlan, s az emlitett éles érdekelkülönülés sem forog fenn.

Ha a hivatalnoki viszonyt szerződésinek mondják, és e mellett az államnak a hivatalnokkal szemben való uralmi hatóságát is elismerik: ez a viszony lehet más valami, de semmikép sem szerződési viszony.

c) Egyoldalu államjogi elmélet. Külön alapon sorakoznak végül azok az irók, kiknek felfogása szerint a hivatalnoki viszonyban az állam egyoldalu hatósági ténye nyilvánul meg s ez egy merőben uralmi és kényszerjellegü aktus.

Sajátságos, hogy ez uralmi elmélet a contrat social Rousseau-i gondolatából hajtott ki, a mely szerint a társasági szerződés alapklauzulája abban foglalható össze,

hogy a társaság minden egyes tagja minden jogát teljességében a közre ruházza át.[1]

Ezen a nyomon indul Malacord[2] s teljes kifejtését nyeri ez az elmélet Seuffert és Gönner német iróknál, a kiknek felfogásán erősen meglátszanak a franczia forradalom-korbeli jogfelfogás nyomai, kétségbevonhatatlan bizonyságául annak az erős hatásnak, melyet Rousseau és Montesquieu eszméi a közjog terén Németországban tettek.[3]

Seuffert szerint az állam egyenesen kötelezheti a polgárt valamely közszolgálatra, de ennek a kötelezettségnek alapja az egyesnek a társasági szerződésben kifejezett általános beleegyezése, helyesebben szabadságáról és jogairól való lemondása. Gönner már csak az állam egyoldalu s kényszerjellegü rendelkezésére fekteti a fő sulyt, s a társasági szerződés mozzanatát mindinkább elejti.

A Rousseau—Seuffert—Gönner elméletek tulzásai az ujabbi időben követőkre már alig találnak s mindinkább nagyobb tért hódit különösen a német irodalomban az a felfogás, mely a közszolgálati jogviszonyban az állam *egyoldalu hatósági ténykedését* látja, a mely azonban csak a hivatalnok hozzájárulásával jön létre.[4]

[1] Rousseau: Contral social I. könyv. VI. fejezet: „Les clauses (du contral social) se reduisent toutes à une seule, savoir: l'alienation totale de chaque associé avec tous ses droits à la communauté."

Más helyütt: „Tous les services qu'un citoyen peut rendre à l'État il les lui doit sitôt que le souverain les demande."

(Contrat social II. kötet. IV. fejezet. Dreyfus—Bissac-féle kiadás. 1896. 55., 56. oldal.)

[2] Malacord: De publicis officiis absque justa causa ejusque legali cognitione non auferendis. Göttingen, 1788.

[3] Seuffert: Von dem Verhältnisse des Staats und des Dieners des Staats gegeneinander in rechtlichen und politischen Verstande. 1793.

Gönner: Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie. 1808.

[4] Gerber: Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechte. 3. kiadás. 1880. 116—117. oldal.

Ennek az irányzatnak követői között a franczia irodalomban Larnaude mellett különös figyelmet érdemel Hauriou, a ki a hivatalnoki viszony feudális magánjogi felfogásának gondolatát mintegy átültetve a közjogba, a közszolgálati viszonynak egy sajátos elméletét vallja.[1]

Már jeleztük azt a magánjogi irányt, mely a hivatalnoki szolgálatot mintegy realizáltan, dolognak fogja föl. Hauriou e gondolatból kiindulva, a hivatali jogrendszert a közvagyon egy nemének konstruálja s szerinte a kinevezés a hivatalra nem egyéb, mint egy konczesszió a közvagyon egy részére (une parcelle du domain public).

A hivatalnok a közszolgálaton, a hivatalra, mint testetlen dologra (chose incorporelle) szerez jogot s ehhez az állam egyoldalu közigazgatási hatósági ténykedése utján jut (concession adminiatrative).

A hivatal, mint a közvagyon egy része, minőségénél fogva elidegenithetetlen s a hivatalnoknak reávonatkozó joga nem tulajdonjog, hanem a birtokjog egy neme. A hivatal tőle épp ezért kártalanitás nélkül bármikor elvonható.

Végül a hivatalnoki viszonyból folyó jogok, igy a fizetésre való igény sem olyan, mely rendes polgári birói uton érvényesithető lenne.

A legujabb franczia közigazgatásjogi tudomány utóbb emlitett jelesei, Larnaude is, Hauriou is annak a közjogi elméletnek közös alapján áll, mely a hivatalnoki viszony

Zorn: Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. kiadás. 1895. 304—305. oldal.

G. Meyer: Deutsches Staatsrecht. 4. kiadás. 1895. 437. oldal. Ennek az iránynak franczia képviselője F. Larnaude, a párisi jogi fakultáson az általános közjog tanára. (V. ő. egyet. előadásairól készitett jegyzeteit. 1903.)

[1] Précis de droit administrativ et de droit public général. 5. kiadás. 1903. 552. s következő oldal.

megalapitójául az állam egyoldalu hatósági aktusát tartja. De mig Larnaude a Gerber német táborának irányához csatlakozva a hivatalnoki viszony személyes jellegét emeli ki, addig Hauriou azt mintegy realizálja s ezzel a feudalis és magánjogi felfogásnak mondhatnók közjogi visszhangját adja.

Végre emlitést kell még tennünk arról a felfogásról is, mely a hivatalnoki viszony közjogi jellegét szintén elismeri, de avval a hozzáadással, hogy ebből a viszonyból a hivatalnokra bizonyos magánjogi igények is származnak. Például: a fizetésre, nyugdijra való jogigény.[1]

2. §. A közhivatalnoki jogviszony speciális közigazgatásjogi elmélete.

Nem bocsátkozunk az előző fejezetben ismertetett különböző elméletek legapróbb részleteit érintő birálatába. Ama főbb kritikai észrevételek után, a miket az egyes elméleti alapirányzatok tárgyalása során tettünk, hitünk szerint teljes tárgyilagossággal mondhatjuk azt az itéletünket, hogy alig van a szóban levő jogi elméletek között egy is, a mely a közhivatalnoki viszony és állás különböző vonatkozásu kérdésének minden irányban kielégitő és teljes megoldását nyujtaná. Ennek oka pedig onnan ered, hogy azok, a közszolgálati funkczió természetében rejlő különböző jogi elemek vegyülékéből ezeknek, hol egyikét, hol másikát emelik ki s ezzel az egyoldalu módszerrel kisérlik meg aztán a kérdésnek általános megfejtését.

[1] A magyar irodalomban Balogh Arthur, A magyar államjog tanai, 1901. 315. oldal. — Végül van olyan felfogás is, mely a közhivatalnoki viszonyt, lényegének közelebbi felfejtése nélkül, általánosságban valami sui generis viszonynak tekinti.

Innen a magánjogi elméletek változatossága, melyeknek mindegyike — mint láttuk — abban az eredendő hibában szenved, hogy a hivatalnokot és az államot két olyan egymással mellérendelt viszonyban álló, s külön érdekü jogfélnek tekintik, minők a magánjogi szerződésszerü viszonyokban előfordulnak.

De innen az a bizonytalanság is, mely a magánjogi iránynyal szakitó közjogi elméletek felfogásában mutatkozik.

Némelyek a hivatali viszonyt magában véve közjogi jellegünek tartják, de e viszony megalapitását a hivatalnokok és az állam közt létrejött szabad egyezkedés nyomán magánjogi ügyletnek tekintik.

Mások éppen ellenkezőleg: a hivatalnoki viszony létrejöttében látnak fensőbb államhatalmi mozzanatot, a már egyszer létrejött hivatalnoki viszonyt s annak vonatkozásait ellenben magánjogi természetünek vallják.

Mig a másik ismertetett elmélet a hivatalnoki viszonyban annak létrejöttében épp ugy, mint fenntartásában a szuverén államhatalom kényszer jellegü s hatásu megnyilvánulását látja.

Holott azok a vonások, melyeknek általánositásából e különböző elméletek alakulnak, kérdésünknek tulajdonképen csak egyes elemei.

Abból, hogy a hivatalnok kinevezéséhez annak szabad hozzájárulása és beleegyezése szükséges, épp oly kevéssé következik a hivatalnoki viszony megalapitásának s fenntartásának magánjogi szerződésszerü jellege, mint a hogy nem mondható elfogadhatónak az a felfogás sem, mely a hivatalnoki viszony uralmi, közjogi természetéből azt a következtetést vonja, mintha a hivatalnoki közszolgálat elvállalása a polgárra nehezedő olyan egyoldalu merőben kényszerkötelezettség volna, mely a jogositványi elemet teljesen nélkülözné.

Nem kielégitő, mert nem nyujt teljes magyarázatot az a legujabb német elméleti irány sem, melynek a francziák közül Larnaude és kis árnyalati eltéréssel Hauriou is követője, de a mely a kérdés lényegének igazi felismeréséhez már közel jár.

A közhivatalnoki viszony alapjában véve kétségkivül közjogi viszony, melyben az uralmi momentum jellemző alapvonás, de ez a felfogás magában véve közelebbi magyarázatra szorul, különösen ama jogok szempontjából, a melyek a hivatalnokot ugy e viszony megalapitása körül, mint annak fennállása során megilletik, s ezenkivül ama következmények megitélése tekintetéből, melyek a hivatalnok jogi helyzetéből az állam és a magánosok irányában levonhatók.

Kérdésünknek helyes megoldását csak ugy nyerhetjük, ha azt nem egyes jogi mozzanatokból, hanem a közigazgatási jogrendszer egészére kiterjedő, magasabb közigazgatásjogi koncepció alapjáról itéljük meg, különösen pedig ama viszony szempontjából, a mely az általános állami közakarat közvetett vagy közvetlen, konkrét végrehajtási müveletét illetőleg az egyes államtag, s az államhatóság között képződik s áll fenn. Ennek a *fogalmilag közigazgatási jogviszonynak* vizsgálatából kiderül, hogy a hivatalnoki viszony alapjában véve közigazgatásjogi, tehát egészében véve állami jogviszony, de amannak egy különös faja: *egy speciális közigazgatásjogi viszony.*

Ebben a jogviszonyban a hivatalnok szintén alárendelt fél az állammal szemben, mint más államtag. De azért e jogviszony kötelezettségei mellett helyt foglalnak a jogi elemek is. Ezzel az alakulattal más közigazgatási jogviszonyban is találkozunk, különösen azokban, melyeknek alkotmányjogi vonatkozásuk is van.

Ilyen közigazgatásjogi viszonyoknál egyikben a jogi elem dominál, a másikban a kötelezettség, de egyik sem

nyomja el teljesen a másikat. Hogy egy erősebb példát mondjunk: még az adófizetési kötelezettség sem ment teljesen a jogositványi momentumtól.[1] Épp igy a katonai szolgálat; az esküdtbirói funkcziónál meg éppen a jogi elem nyomul előtérbe.

Mindezekben a viszonyokban a jog és kötelezettség nem válik szét teljesen két külön alanyra, hanem a kötelezett egyuttal bizonyos mértékben jogositott is, és megforditva. A szóban levö közigazgatásjogi (nem alkotmányjogi) viszonyok kategoriájára szintén áll az, a mit Concha Győző olyan jellemzően mond a közjog és magánjog fogalmi főkülönbségére nézve a magyar jogászgyülés elé terjesztett egy előadói véleményében: „magánjogi viszonyában az ember akarat uralma, ugy tartalma, mint külterjedelme tekintetében, feltétlen elismerésre talál, mig a közjogi viszonyban ez uralom tartalmilag korlátoltatik a czél által, melyért a közjog létezik, az állam iránti kötelezettség által“.

Mindez általánosságban a hivatalnoki jogviszonyra nézve is áll. A hivatalnoki szolgálat elvállalása elvileg kötelezettség, de jog is. De speciális közigazgatási kötelezettség, illetve jog; s nem valamely magánjogi jogositvány, mint azt a hivatalnoki kinevezéshez hozzájáruló államtag szerződésszerü egyezkedése folytán a magánjogászi felfogás vallja. Másrészt azonban épp oly kevéssé valamely egyoldalu *s merőben* kényszerkötelezettség, mint azt a másik irányzat hirdeti.[2]

[1] Gondoljuk csak meg, hány közjog gyakorolhatásának feltétele az, hogy a jogigénylő adófizető legyen s terhére adóhátralék fenn ne álljon.

[2] Minél jobban halaványul el a közigazgatási jogviszonyban az alkotmányjogi vonatkozás és gyengül az éppen fennforgó alkotmányjogi elem hatása: annál jobban lazul a jog és kötelezettségnek ez a (jogalanyi) kapcsolata. És csak azokban az esetekben, midőn ez a hatás a legkisebb mértékben működik, ott fordul elő, hogy az egyik elem majdnem

Hogy ezekután kérdésünket teljes és szemléltetőbb világitásban lássuk: kövessük azt az utat, melyet fentebb már megjelöltünk. Kezdjük el tehát annak vizsgálatával, milyen alapon s hogyan alakul a viszony az egyes polgár és az államhatalom között, a közakarat konkrét végrehajtásánál általában.

Hiszen legtágabb értelemben közszolgálat minden szolgálat vagy szolgáltatás, melyet az egyes a köz érdekében valamely közügyben vagy azzal kapcsolatban végez: A közhivatal a közszolgálatnak csak egyik speciális alakja.

A nemzeti akarat végrehajtásának általában első stádiuma és az egyeseknek mintegy a köz életében való legelemibb cselekvősége az, hogy a törvénynek s ezzel egyenlő jogerejü egyéb jogalkotó tényezőnek: vagyis röviden az általános közakaratnak rendelkezéseihez az egyesek mindegyike alkalmazkodik. Tartózkodik a közakarat által tiltott cselekedektől s végez olyan anyagi vagy személyi szolgá-

teljesen háttérbe szorul s a jog és kötelezettség, hasonlóan a magánjogi viszonyhoz, mintegy egészen különváltan jelentkeznek. De azért a jog ezekben az esetekben sem magánjogi karakterü. (Pl. kisajátitási jog, üzletnyitási jog és az alanyi nyilvánjogok többi esetei.)

Mindez nem különös, a szövegben fentebb mondottaknak ellenmondó jelenség, sőt magyarázatát éppen a közigazgatási jogviszony fogalmi lényege adja meg. Már a mű előszavában kiemeltük volt, hogy a közigazgatási jog a közjoghoz tartozik, de annak olyan ága, a mely már a magánjog határát érinti. Helyét tekintve, az alkotmány és a magánjog között terül el. Innen van, hogy minél közelebb esik a közigazgatási jogviszony az alkotmányjoghoz, annál tisztábban tünteti fel a közjogi vonásokat, (igy a közhivatalnoki jogviszonyban is); s minél jobban közeledik a magánjog határához, annál több rokonságot mutat a magánjoggal, a nélkül azonban, hogy közjogi általános jellegét teljesen levetné. Mert ha a mondottakhoz képest tartalmilag több-kevesebb változatosságot is tüntetnek föl a közig.-i jogviszonyok, — abban, mint főjellemvonásban, valamennyi megegyezik, hogy általuk az *egyesnek* az *államhatósággal* a *köz eszméjével* egyenes vagy közvetett kapcsolatban, bizonyos konkrét *együttmüködése* áll elő, melynek szabályozója nem az alkotmányi-, sem a magán-, hanem a *közigazgatási jog.*

latokat, melyeket az általános hatálylyal kötelezőleg előir. (Pl. adófizetés, katonai szolgálat, közrendészeti szabályok megtartása stb.).

Ime a közakarat közigazgatási végrehajtásának olyan neme és módja, a mely elvileg minden egyes államtagra, sőt egynémely közakarat rendelkezését illetőleg (pl. közrendészet) az állam területén levő idegenekre is vonatkozik.

A közakarat konkrét végrehajtásához azonban az egyesek eme általános alkalmazkodó viselkedése és cselekvősége nem elegendő. Némely állami feladat megoldása az egyesek részéről különös természetü pozitiv közremüködést kiván.

Vegyük például az adózást. X. polgár lefizeti adójutalékát, mint más polgártársa s ezzel az adózásra vonatkozó közakarat végrehajtását illető *általános (közigazgatásjogi) kötelezettségének* eleget tesz. De a közakarat vagy mondjuk egyszerüen: az adótörvény czélja és akarata azzal még teljesen végrehajtva és biztositva nincsen, hogy az egyesek adófizetési közkötelezettségüknek eleget tenni hajlandók; sőt hogy annak egyáltalán eleget tehessenek — még önkéntes adófizetési hajlandóság esetén is — szükséges, hogy az egyes emberre eső adóösszeg pontosan meghatároztassék s legyen valaki, a ki ezt az összeget illetékesen az állam nevében átvegye. Csak ily módon lesz a törvényi közakarat a valóságban sikeresen végrehajtható és biztositva. Az adótörvény czéljának és szándékának konkrét megvalósitása ilykép az egyesek általános adófizetési ténykedésén kivül egyes polgárok különös ténykedését is szükségeli. S ez ugy történik, hogy pl. az a bizonyos X. polgár lefizeti adóját s ezenkivül, tegyük fel, mint az adókivető-bizottság tagja *különös* közigazgatási szolgálatával is járul hozzá a közakarat konkrét megvalósulásához.

Az egyes államtagnak ez a ténykedése már bizonyos mértékben magában foglalja a jog és kötelezettség elemeit.

Annak az áldozatnak, a mit az egyes ilyen szolgálattal hoz, megfelel az a jog, vagyis az ebben rejlő az az előny, hogy az ember az állami életben polgártársai sorsára bizonyos befolyáshoz, hatalomhoz jut. Épp ezért a közakarat konkrét végrehajtásában, azaz bizonyos közügyek ellátását illetőleg a közigazgatás-végrehajtási cselekvőségben való részvételnek ez a módja már nem olyan általános, mint a fentebb emlitett, mely t. i. a törvény általános rendelkezéseihez való alkalmazkodásban áll. Itt a vele járó nagyobb és kivételes áldozatnak és jognak megfelelően a köz bizonyos különös feltételekhez köti e közfunkcziók gyakorolhatását.

A szóban levő közszolgálatok már magasabb értelmi és erkölcsi fejlettséget, az egyéni érdekeken felülemelkedő közérdektől való áthatottságnak nagyobb fokát követelik, de meg kivételes természetüknél fogva sem lehet olyannak konstruálni, hogy azokat az egyesek valamennyije végezze. A kik e különös feltételekkel rendelkeznek, csak azokra nézve ismerhető el kötelezettségnek, illetve jognak a szóban levő közfunkcziók gyakorlása, vagyis csak ezek tarthatnak számot ilyen alapon közszolgálati állomásra.[1]

De vannak olyan állami feladatok is, melyeknek elvégzése még nagyobb szellemi és erkölcsi biztositékot követel, s még fokozottabb az az áldozat, mely vele jár, bár ennek megfelelően fokozódik az azzal kapcsolatos jog is. Természetes tehát, hogy még jobban szükül azoknak az államtagoknak a köre, a kik az e közszolgálatok elvégzésére szükséges feltételekkel rendelkeznek.

[1] Érthető tehát, hogy a *közigazgatási* végrehajtás *szóban levő mozzanatánál* már szükséges kellék az egyes részéről az *állampolgári minőség*; mig annak fentebb emlitett általános stádiumában, némely közigazgatási jogviszony hatálya nem állampolgárra is kiterjed. Igy az állam területén élő idegen adót, vámot, illetéket fizet. De hangsulyozzuk, hogy az előbb emlitett viszony azért nem alkotmányjogi, hanem közigazgatási jogviszony, bár igaz, hogy közvetve alkotmányjogi vonatkozása is van.

Igy szükség van olyan államtagokra is, a kik bizonyos közügyekben az államnak vagy az állami közakaratnak *állandóan különös* szolgálatot tesznek. A közakarat megvalósitójának állandó irányitói, ellenőrzői, végrehajtói. A kik az egyeseket a reájuk nehezedő közkötelezettségek teljesitésére kényszeritik, s az államhatósági akaratot, ha kell, karhatalommal végrehajtják. A kik a végrehajtási proczesszus utolsó mozzanatakép az egyesek és a közhatóság közt felmerült jogvita esetén ujból az állam nevében, a közakarat illetékes értelmezése alapján itélkeznek. Igy p. o. Y. polgár nemcsak lefizeti a saját adóját *általános* közigazgatásjogi kötelezettsége (joga) alapján, hanem *különös* közigazgatásjogi kötelezettség és jognál fogva állandóan dönt polgártársai s a közhatóság közt felmerült abban a peres kérdésben is: mennyit tartoznak az illető adózók adó fejében fizetni; nem-e több az, a mit a közhatóság tőlük követel vagy esetleg már be is hajtott, mint a mennyit fizetni a törvény szerint kötelesek.[1]

Tehát a rendes adóügyi igazgatás vagy az igazságszolgáltatási funkczió pl., már igen magas szellemi és erkölcsi képességeket, külön jogi szakismeretet s azonkivül folytonos, megszakitás nélküli munkásságot igényel. Ugy, hogy még abban az esetben is, ha rendkivüli nagy, sőt fölös számmal lennének is a megfelelő képzettségü államtagok, még akkor sem lenne czélirányos az ilyen állandó természetü s megszakitást nem türő magasabb közszolgálati funkcziókat, az erre különben megfelelő képzettséggel biró polgárok esetenként való megbizatása utján végeztetni.

Mert a szóban forgó állami feladatok helyes ellátása bizonyos állandóságot s az ennek nyomán kifejlődő különös

[1] És nagyjában ezek a szempontok érvényesülnek a rendes polgári perügyekben szükséges itélkező funkczióra nézve is. Mert állami, közös érdekü feladat az igazságszolgáltatás magánosok egymásközti jogvitáiban is.

gyakorlati ismereteket igényelnek. Ezenkivül teljes odaadást a közügyeknek hivatásos szolgálatában.

Igy áll elő a közakarat konkrét végrehajtási proczeszszusánál a modern államokban annak a szüksége, hogy bizonyos közfunkcziók ellátása állandósággal egyes személyekre (államtagokra) ruháztassék, kiket közhivatalnokoknak, az illető közfunkcziók körét pedig, annak külső reális megjelenési formáját hivatalnak nevezzük. *Közhivatalnok tehát az az államtag*, kire a közfunkcziók bizonyos köre külön közhatósági aktussal, állandóan reáruháztatik s a kire nézve az e körbe eső közfunkcziók és feladatok elvégzése közigazgatásjogi kötelezettség és jogositvány.

Ime a nemzeti közakarat konkrét végrehajtásánál (másszóval közigazgatási végrehajtásánál) az állam és az egyes közti ama együttmüködésnek egy speczialis neme, mely a közigazgatási jogviszony fogalmi lényegét teszi.[1]

Tisztség alatt pedig azt értjük, ha valamely közfunkcziót ugyancsak közigazgatásjogi alapon, de esetenként s nem állandósággal, vagyis nem hivatásszerüen végez egy államtag.[2]

A közhivatalnoki viszony épp ugy mint a köztisztségi a mondottakból folyólag közigazgatásjogi, még pedig sajátos közigazgatási jogviszony.

[1] L. e mű első fejezetét, és az előszót.

[2] A mondottakból folyólag nem tartjuk kielégitőnek azokat a meghatározásokat, melyek bár a helyes gondolat alapján, de annak nem eléggé szabatos kifejezésével, — mert az *államtagi minőségre való utalás nélkül* — a közhivatalnok fogalmáról azt mondják: *Közhivatalnokok azok*, kik közfunkcziók ellátására, különös megbizásnál fogva, állandóan jogositva és kötelezve vannak. (L. Balogh Arthur, A magyar államjog alaptanai 1901. 315. oldal. A teljesség kedveért mellesleg megjegyezzük, hogy a végzett funkczió belső természete szerint megszoktuk különböztetni: a hatósági személyt az egyszerü hivatalnoktól. Előbbi államhatósági uralmi aktusok gyakorlója, másik nem. De mindkettő egyaránt a közhivatalnok egységes kategoriájába tartozik. A vagyoni felelősség szempontjából ez a

Sajátos annyiban is, hogy alapja az államhoz való tartozás, vagyis az államtagi minőség, s az ebből folyó az a speciális kötelezettség, illetve az a jog, mely az állami közakarat közigazgatási végrehajtásában az egyes államtagnak osztályrészeül jut.

Ennek a közreműködésnek mértékére nézve a modern államokban szabályként az egyenlő közteherviselés elve az irányadó.

Mindenki egyenlő mértékben tartozik hozzájárulni ahhoz az áldozathoz, a mely a közakarat végrehajtásával jár.

Ez az elv kell, hogy érvényesüljön akkor is, ha a közakaratnak végrehajtása nem egy *általános* természetü dologi vagy személyi *szolgáltatásban*, hanem valamely *különös* személyi *szolgálatban* áll.

Mivel pedig ilyen különös *állampolgári szolgálatra* az államtagoknak nem mindegyike, hanem csak egynémelyike vehető igénybe, nyilvánvaló, hogy az illetőket ezért a kivételes áldozatért megfelelő kárpótlás illeti meg. Ez tehát épp a közteherviselés elvének folyománya. A köztisztség viselője, ki csak esetenként végez közszolgálatot, kisebb áldozatot hoz, mint a hivatásszerüen működő közhivatalnok. Ezért az ő kárpótlása végösszegében természetesen kisebb lesz, mint az utóbbié.

különbség csak ott jön tekintetbe, a hol az állami alkalmazott sem *közvetlenül*, sem *közvetve* nem kifejezője az állam *közhatóságának*; ekkor az állammal szemben teljesen szabad és egyenrangu *harmadik személy szempontjából* az illető alkalmazott és az állam vagyoni felelősségi kérdésére a rendes magánjogi szabályok nyernek alkalmazást. Ezek az esetek a közhivatalnoki, illetve állami vagyoni felelősség speciális kategoriájába nem tartoznak.

Meg kell még jegyeznünk, hogy ha munkánkban, különösen a második részben, a közhivatalnok kitétel helyett itt-ott a tisztviselő szót használjuk, ezt csak elvi fenntartással a változatosság és a fennálló szokás okából teszszük.

Ime a közhivatalnok fizetésének jogi jelentősége és értelme. Nem alacsonyitja le az az állampolgárt valamely munkabérszerződési ügyben álló féllel. Sőt nem is lényeges kelléke a közhivatalnok fogalmának. Klasszikus bizonyitékát adják ennek az angol békebirák s a régi magyar vármegyei hivatalnokok.

A szó valódi értelmében vett hivatalnokok azok és nem csak tisztséget viselők, mert közmegbizatásuk valamely ügykörnek állandó rendszeres betöltésére irányul. De lemondanak arról az anyagi kompenzáczióról, mely őket az érintett okoknál fogva megilletné. És éppen ebben állt ez önkormányzati közigazgatás magasztos vonása, s kiváló értéke a nemzeti köztudat szempontjából. —

Nem változtat a közhivatalnoki viszony közigazgatásjogi jellegén az a mód sem, a hogyan a hivatali állások betöltetnek. Ez a mozzanat kizárólag a kérdés külső oldalára vonatkozik, de nem vág a jogviszony lényegébe.

Csak természetes ugyanis, hogy ha a közakarat végrehajtásának szóban levő része a dolog természeténél fogva az állam tagjainak csak egy bizonyos szükebb csoportja által történhetik, az e csoporthoz tartozók pedig nagyobb számmal vannak, mint a mennyi hivatal van: akkor a hivatali állásokra kényszer utján való állami alkalmazás helyt nem foghat.

Azt teheti az állam az igazság és méltányosság sérelme nélkül, hogy az államtagok egy kisebb csoportjára nézve bizonyos közszolgálati funkcziók (pl. esküdtbiró) elvégzését az egyenlőség elve alapján kényszerrendelkezéssel irja elő, s ily módon az e csoportba tartozók egyike sem vonhatja ki magát a reája háruló eme közigazgatásjogi közkötelezettség teljesitése alól. De e módszer alkalmazásának csak ott van méltányos és igazságos alapja, a hol a közfunkczióknak esetenként való ellátása helyt foghat.

Itten az egyenlőség elvén alapuló kényszer alkalmazását éppen a jogi igazság követeli meg. Ott azonban, a hol egy közfeladatnak egyesek által való állandó hivatásszerü ellátásáról van szó, a hivatali állás betöltésének ama módja ellen, hogy egyesek ez állások elfoglalására kényszerittessenek, ugyancsak a jogi igazságosság és méltányosság elve tiltakozik. De csakis *ez a szempont* és nem az a momentum, mintha a hivatali állások betöltésének kényszeralkalmazási módja, magával az állam és az egyes közti jogviszony lényegével nem férne meg. Mert hiszen a hol annak alkalmazása a fennforgó körülményekhez képest az igazságosság és méltányosság elveivel nem ellenkezik, s azt a közérdek megköveteli, ott az ellen *az egyén jogi önállóságának elvi szempontjából* semmi kifogás sem tehető.[1]

Az esküdt birói tiszten kivül fölemlithetők a magyar közigazgatási jogrendszerben még a községi birói állást, mely nézetünk szerint nem tisztség, hanem valóságos hivatal, s betöltésénél mégis a kényszeralkalmazás elve érvényesül. Még pedig azért, mert itt ennek az elvnek alkalmazása az igazságosság sérelmével nem jár, s azt a köz érdeke követeli. A kifejtetteken kivül különben a czélszerüségi tekintetek is a hivatali kényszeralkalmazás ellen szólanak. Ez a rendszer ugyanis korlátozólag hatna abban az irányban, hogy az egyesek a magasabb szellemi képesitések elnyerésére törekedjenek, a mi az általános müvelődés szempontjából is káros hatásu lenne.

[1] Ezért — bár eredményére nézve igaz — közelebbi magyarázat nélkül nem igen állhat meg Kuncz Ignácznak kérdésünkre vonatkozólag tett az a kijelentése, hogy ahhoz, hogy a hivatalnok kinevezésében megnyilvánuló állami tény jogos legyen, élethivatásos hivatalnál a hivatalba lépőnek saját beleegyezése is szükséges, mert az állam megszünnék modern állam lenni, ha bárkit életpályára kényszeritene és ezzel „a szabad társadalom a szabad államban" nagy elvét sértené. (A nemzet állam tankönyve. 2. kiad. 311. o.)

Ime a hivatalnoki állások betöltésénél az egyesek részére biztositott szabad beleegyezés tényének *közigazgatásjogi értelme és jelentősége is.* Nem sülyeszti ez le az államot magánjogi szerződő fél szinvonalára, sem az egyes nem lesz általa a közel szerződő ügyleti fél; marad az első állami fensőség, utóbbi ennek a fensőségnek alávetett államtag, de olyan, a ki a kinevezés államhatósági ténye által jogilag és erkölcsileg mégis felemelkedik.

3. §. A közhivatalnok közigazgatási jogviszony-elméletéből folyó tételek.

A hivatali állás betöltésében nyilvánuló állami ténykedés (kinevezés vagy választás) által államtagi minősége alapján az egyes, mint közhivatalnok, az állam személyiségének egységébe olvad, s annak organumává válik. Hivatali ténykedése az állami élet egyik organikus megnyilvánulása. Vagyis jogilag fogva föl a dolgot, a hivatalnoknak e minőségben végzett ténykedése és akarata magának az általa testet nyert államhatalomnak ténye és akarata.

Ezt a gondolatot szokták ugy kifejezni, hogy a hivatalnok az államnak nem képviselője, hanem organuma. Mert a képviseleti jogviszony két különböző személyt tételez fel, a képviseltet és a képviselőt, holott a hivatalnok eljárásában maga az állami akarat tör közvetlen megvalósulásra.

De vajjon nem ugyanez az eset forog-e fenn a magánjogi személyiség alkalmazottai által végbemenő cselekvéseknél is? — nyomul elö önkéntelenül a kérdés.

A különbség a két eset között jelentékeny, s ennek oka a nemzet személyiség és a magánjogi személy lényege

közti különbségben rejlik. A magánjogi személy kérdésével, előbbi fejtegetésének során már foglalkoztunk.

Láttuk, hogy az (egyesület, alapitvány) az állam által jogilag teremtett jogalany, melynek akarata a törvény rendelkezésén, elismerésén alapul, s ezt az akaratát az alkalmazott közegek, mondjuk organumok utján fejezi ki. Az államhatalom akarata ellenben a nemzetszemélyiség önálló, eredeti s közvetlen tulajdon akarata, mely nem függ egy más hatalomtól; mert az vagy önmagától alakul ki s akkor létrejön a nemzet; vagy nem, és akkor egyáltalán nincsen nemzetszemélyiség. A nemzetszemélyiségnek ezt az akaratát szuverén módon önmaga alakitja és fejezi ki. Mikor ezt önszabta módon és formában (illetékes szerve utján) teszi, közvetlen eredeti ténykedést végez. Ezért mondhatjuk, hogy jogilag a törvényhozói szerv akarata magának a nemzetnek akarata; a törvényhozói szerv maga az általános direktivát adó s önirányzó nemzet.

Minthogy azonban a maga valójában a nemzet substantiáját a polgárok egyeteme képezi, ezért szokás azt mondani, hogy a törvényhozói tényező a nemzet organuma.

Hiszen a fizikai személynél, az emberi élet e másik tényezőjénél is, az egységes emberi lénynek különböző organumai vannak, melyeknek mindegyikében az egész, egységes egyéniség nyilvánul meg a maga eredeti közvetlenségében.

Midőn a megfelelő módon kialakult általános közakarat végrehajtására kerül a sor, ez a nemzetszemélyiség belső berendezésénél fogva ujra más organumok, a közigazgatási hatóságok ténykedése utján történik. De a nemzeti közakarat gyakorlati megvalósitására hivatott közigazgatási hatóságok ténykedésében kifejezésre jutó akarat is, a nemzetszemélyiségnek ugyanaz az eredeti, közvetlen megvalósulásra törő akarata.

Hogy miképen jön létre a törvényhozói szerv, vagyis hogyan válhatik az egyes államtag törvényhozói tényezővé: tisztán államjogi kérdés, még pedig annak alkotmányjogi részébe tartozó. Az alkotmányjogi berendezkedés egyik feladata ez, s e berendezkedési müvelet is tisztán közjogi jellegü. Az egyes államtag itt is alárendelt félként szerepel a közzel szemben, de a helyzete azért jogi, még pedig közjogi jellegü marad és senki nem kötelezhető, hogy a törvényhozói tagsági tisztet elfogadja.

Ezek az alapvonások észlelhetők a hivatalnoki jogviszony megalakulásánál is.

A nemzeti akarat konkrét gyakorlati végrehajtása szintén a nemzetszemélyiség belső berendezésének elvei szerint, de más organumok utján történik, mint a melyek az általános közakarat kialakitásának tényezői voltak. A törvény végrehajtása, annak gyakorlati tényleges megvalósitásának feladata szintén az államjog körébe, de annak másik ágához, a közigazgatási joghoz tartozik. *És ide tartozik az a kérdés is, mikép jön létre az a közigazgatási szervezet, a melynek feladata a közakarat gyakorlati megvalósitásának hivatásszerü teljesitése.*

Az egyes államtagnak az állammal mint a nemzetszemélyiség hatalmi megtestesitőjével a köz ügyeiben a törvény végrehajtása során akár közvetlenül, akár közvetve való együttműködése és az ebből folyó jogviszonyok szabályozása, mint már emlitettük, a közigazgatás lényege. Láttuk a nemzeti akarat gyakorlati megvalósitásának folyamát a legszélsőbb fokától kezdve, mely a közakarathoz való általános alkalmazkodásban áll, annak egészen a végső pontjáig, a hol t. i. az az egyes államtag különös jellegü állandó hivatásos müködését teszi szükségessé. Ebben az utóbbi esetben a közigazgatási jogviszonynak olyan *speciális alakulata* jön létre, mely az egyes állam-

tagot az államhatalommal a legbensőbb s minden egyéb közigazgatásjogi viszonynál erősebb szervi összeköttetésbe hozza, annak organumává válik s ilykép lesz az államhatalom akaratának testet öltött kifejezője, maga az államhatalom közvetlen konkrét megnyilvánulása.

a) A hivatali állás, hatáskör, szervezet alapelvei.[1]

A közhivatalnoki szervezet s annak jogviszonyai, tehát a nemzetszemélyiség belső berendezkedésének közigazgatásjogi kérdése.[2] Innen magyarázható meg az a jelenség is, hogy egyik állami organumnak joga és hatásköre lehet arra, hogy egy államtagot ruházzon föl az organumi minőséggel, holott ő nem a saját jogait és hatalmát ruházza ezzel át a kinevezettre, hanem az államét. És az egyes (államtag), ha az államhatalom organumá válik, nem szerez a hivatalra magánjogi alanyi jogositványt.

Ez az államjogi felfogás kérdésünknek és azzal kapcsolatban több mellékkérdéseknek is megoldási kulcsát tartalmazza.

Az egyes hivatalnok hatásköre bizonyos ügyekre korlátolt, de ebben a korlátolt ügybeli hatáskörben az állam a maga teljességében nyilvánul meg. Az állam nem darabolódik szét az egyes hivatalnokok között, vagyis nem

[1] E kérdéseknek általános közigazgatási szempontokból kitünő tudományos elemzését adja Kmety Károly, A magyar közigazgatási jog kézikönyve czimü nagy művében.

[2] Az u. n. szolgálati pragmatika kérdése mindazáltal elsőrangu fontosságu. Következik ez abból az általános közigazgatásjogi alapelvből, hogy az állam belső berendezkedésének alapjául szolgáló közhivatalnoki jogviszonyban — jóllehet a közérdek motivumának döntő fontossága, mint minden államjogi problemánál, itt is elvitázhatatlan — a közhivatalnok nem válik az államszervezet élettelen, mechanikus alkatrészévé, hanem mint egyéb közigazgatási jogviszonyban az államtag megtartja bizonyos mértékben jogi önállóságát.

ezen egyes hivatalnoki hatáskörök mechanikai, mozaikszerü összeállitásából áll elő. Abban a konkrét hivatali hatáskörben, vagyis az illető hivatalnok eljárásában maga az egész állam nyilvánul meg, de csak egy bizonyos irányban.

Igy magyarázható csak meg, hogy az egyes rendőri közeg a törvény vagyis a nemzeti akarat nevében jár el, s jogos hivatalbeli akaratának végrehajtására szükség esetén akár az egész állami karhatalom segédkezet nyujt.

Hiszen a fizikai személynél is azt látjuk, hogy egyszerre több irányban s több szervével müködik, de mindig az egész személyiség s egyazon akarat jut kifejezésre.

A hivatalnok illetve a hivatal tehát nem egy mozaikszerü része az államnak, melyre a hivatalnok a kinevezéssel valamely magánjogi alanyi jogot szerez. Innen van, hogy hatásköri összeütközések esetén sem lehet szó a hivatalnokok merőben subjectiv jogainak összeütközéséről. Nem egyéb az lényegileg, mint a nemzetszemélyiség, helyesebben annak hatalmi megtestesülésének, az államnak belső objectiv berendezkedési rendjének kérdése. Ezért cogens természetüek a hatáskörre vonatkozó perrendtartási szabályok, melyektől eltérést a törvény meg nem enged.

Ez a felfogás adja megoldását annak a kérdésnek is: mi a köz- illetve közigazgatásjogi magyarázata az ugyanazon hatáskörü, de különböző illetékességü hivatalok s a többfoku jogorvoslati rendszernek az állami akarat egysége szempontjából.

Az egységes legfőbb biróság eszméje csak abban leli államjogi magyarázatát és jogosultságát, hogy vita esetén megállapitható legyen a valódi egységes nemzeti közakarat. Ez pedig azért válik szükségessé, mivel több alsófoku biróság müködvén, ezeknél különböző felfogás juthat érvényre. Ugyanaz az ügy ugyanis különböző elbirálás alá eshetik a szerint, hogy az egyik vagy másik biróság döntése

alá kerül. Ez azonban az állandó jogbiztonság elvét veszélyezteti s az állami akarat egységét dönti meg. Már pedig a jogi forgalom lebonyolitása csak több biróság müködése mellett lehetséges. Ezért kell az emlitett elvek érdekében egy vagy több felsőbb biróságot s a legvégső fokon egyetlen egy legfőbb birósági intézményt szervezni.

Ily módon az állami akarat egységének az elve biztositva van, mert akármelyik alsó biróság előtt is tárgyalják a kérdéses vitás ügyet, minden nagyobb ügy kell, hogy szükség esetén ez egyedüli legfelsőbb fórum elé jusson, mely vita esetén az egységes állami akarat illetékes kifejezője.

A legfőbb biróság döntvényezési intézményének szükségessége is abban leli államjogi magyarázatát, hogy még ebben az egyedül álló, de szervezetileg igen kiterjedt legfőbb birósági intézmény egyes tanácsai között is biztositva legyen az állami akarat egységének elve. Igen természetes, hogy ha a felek mindegyike az alsófoku birói itéletben megnyugszik, akkor nem forog fenn a legfőbb birói itélet mondásának a szüksége vagyis az egységes, mondhatnók igazi állami akarat kinyilatkoztatása, jóllehet ez az alsóbb foku itéletben kifejezettel esetleg ellenkeznék is.

Nem forog fenn pedig ez a szükség azért, mivel a polgári pervita a felek magánérdekeire vonatkozván, a per vitele rendszerint a felek akaratán kell, hogy nyugodjék. Hiszen ők a per során, söt még az elsőfoku birói döntés előtt is kiegyezhetnek. Másrészt azonban, ha a pervita nem a felek érdekén s akaratán alapul, vagyis ha az ügy közérdekü, akkor még polgári per esetén is egyes esetekben előirják a perrendtartási szabályok az ügynek hivatalból való felterjesztését a felsőbb fórumhoz, mert itt már szükséges közérdekből a felek akaratától függetlenül az igazi egységes állami akarat konstatálása. Ez az elv széleskörü érvényesitést nyer különösen a bünvádi eljárási

jogban, az oknál fogva, mivel az ide tartozó ügyek közérdeküek. Természetesen mindaz, a mit fentebb az igazságszolgáltatási szervezetről mondtunk, alkalmazást nyer a közigazgatási hatósági szervezetre is.[1]

[1] Polner Ödön a Jogtudományi Közlönyben a választási jog mivolta czimén közzétett s finom jogi elemzéssel megirt tanulmányában a hivatali állásra s az ahhoz tartozó teendők elvégzésére nézve, általában mindennemü jogot tagadásba vesz s benne csak merőben hatóság, hatalom gyakorlását látja. Ezt a jogi konczepcziót igy nem fogadhatjuk el. Mint láttuk, mi éppen nem állitjuk azt, hogy a hivatali állás illetve hivatali teendők elvégzése magánjogi alanyi jogositvány lenne; sőt azt is megengedjük, hogy az nem is olyan közönséges közigazgatásjogi alanyi jog, minő a közigazgatásjogi rendszerben számos van. De kétségkivül jogállapot, még pedig sajátos közigazgatási jogállapot az, melyből a hivatalnokra, mint különös közszolgálatot végző államtagra, bizonyos alanyi jogositványok származnak. Ennek a felfogásnak az nem mond ellent, hogy előző sorainkban a hivatali hatáskör kérdését mintegy objektiv alapon a nemzet-személyiség működésének belső berendezkedése kérdéseként fogtuk föl. Ezzel a jelenséggel a hivatali viszony más vonatkozásaiban is találkozunk. P o. az adóvégrehajtó által behajtott adóhátralék nem lesz az ő magántulajdonává, hanem a közé, és mégis a hivatali állásával járó hatalmi cselekmények, addig mig hivatalban van, az ő jogkörébe esnek s azoknak gyakorlása a közigazgatási alanyi jogok egy speczialis faját képezik.

Az állami életben gyakorolt bárminő hatalom vagy hatóság csak jogilag szabályozott állapotban állhat fenn szabad államban. A hatalmat gyakorlóra pedig ebből folyólag tagadhatatlanul bizonyos jogok hárulnak. Igy van ez a közhivatalnoki jogviszonyban is. A hivatali teendők elvégzésére s a vele járó akaraturalom érvényesitésére az illető hivatalnok, addig a mig megfelelő formában állásából ki nem mozditják, vagy ügykörét el nem vonják, *kizárólagos joga,* speczialis közigazgatási alanyi jogositványa van. Igaz, hogy ez a joga egyben kötelessége is, de ez — mint tudjuk — minden közjogi viszonyban igy van; még pedig nemcsak az alkotmányjogi (pl. választói jog), hanem a közigazgatásjogi viszonyokban is (pl. katonai szolgálati jog). Mert e jogviszonyokban nem merőben egyéni érdekből cselekszik az illető jogosult és kötelezett, hanem közérdekből. E jogviszonyokban ugyanis mindenütt az egyesnek a közzel való bizonyos eszmei egyesülése áll elő. A közigazgatási jogviszonyok közül pedig a hivatalnoki viszony az, melyben legerősebb és legbensőbb ez az egybeforradás: valóságos organikus erejü, s nemcsak

b) **Az állam köz- és magánalkalmazottai (állam-fiskus.)**

Még egy ellenvetéssel kell megküzdenünk, hogy a közhivatalnok jogi helyzetére vonatkozó felfogásunkat teljesen tisztázottnak tekinthessük. Meg kell felelnünk arra a kérdésre, hogy mi a különbség a közhivatalnok jogviszonya és az ebből folyó következmények szempontjából az állam, vagyis a ius imperiumot gyakorló nemzet és a fiskus között.[1] Lehet-e a közhivatalnok jogviszonyára nézve egységes elméleti álláspontot elfoglalni, mikor az állam teljesen két különböző jogalanyként szerepel, a szerint, hogy felső hatósági ténykedést végez, vagy pedig a magánjogi forgalomban s a magánjogi szabályok uralma alatt álló jogalanyként jár el.

Ez a megkülönböztetés teljesen igaz, de ez azért nem dönti meg a kifejtett egységes álláspont helyességét.

Mert nem hagyható figyelmen kivül, hogy az állam hatósági hivatalnoka is köthet kivételesen valamely magánjogi ügyletet (act de gestion), de ennek révén nem lehet azért e közhivatalnok és az állam közti viszonyra vonatkozólag azt a különbséget tenni, hogy ha a hatósági személy magánjogi ügyleti ténykedést végez, akkor az az alapviszony, mely közte és az állam között van eo ipso megváltozik.

eszmei, hanem reális létet is nyer. Innen épen speciális közigazgatásjogi természete. Ez magyarázza meg azt is, hogy a kérdést másik oldaláról tekintve, a hivatalnoknak a fizetésre vagy nyugdijra való joga sem *közvetlenül* magánjogból eredő igény. S a hivatalos állásából kimozditott egyén ép ugy nem támaszthat jogosan kártéritési igényt az állammal szemben, mint nem az a polgár, a kit az állam kebeléből kényszerrel kizár, honosságától megfoszt, a minek következtében pedig esetleg tetemes kárt szenvedhet.

[1] Fiskusnak nevezzük az államot, ha a magánjogi forgalomban szerepel. Adásvételi ügyletet köt, vagyoni érdekeit gondozó magánjellegü tevékenységet fejt ki: Bérel vagy bérbead stb.

Ez a jogviszony változatlanul fennmarad s a különbség csak kifelé, harmadik személyek irányában nyilvánul.

Igy pl. a vagyoni felelősség szempontjából harmadik személyekkel szemben a magánjogi szabályok nyernek alkalmazást a közhivatalnokok magánjogi s egyáltalán olyan aktusaira nézve, a melyek által létrejött jogviszonyban a magános a közhivatalnokkal szemben minden tekintetben teljesen egyenrangu félként szerepel, a midőn tehát a kérdéses jogviszony magánjogi minősége megállapitható. Ez az eset épen olyan, mintha ezt az ügyletet oly hivatalnok végezte volna, a ki egyáltalán nem közhivatalnok s a fiskusnak csak egyszerü magánjogi alkalmazottja.

Az állam magánalkalmazottjaira nézve (pl. gyári vállalat alkalmazottjai, munkások, munkavezetők, mérnökök) viszonyai természetesen ugy kifelé, harmadik személyek mint befelé az állam irányában fennálló viszony tekintetében is a közönséges magánjog szabályai szerinti elbirálás alá esnek.

C) **A közhivatalnok vagyoni felelőssége az állammal szemben.**

Minthogy a közhivatalnok az állammal szemben fennálló viszonyában nem veszti el jogi önállóságát, — jóllehet a közhivatalnok tónykedésében maga az állami akarat jut is közvetetlen megvalósitásra — a közhivatalnok az államnak vagyoni felelősséggel tartozik minden jogtalan kártokozó cselekedeteért. E felfogásban ismét kifejezésre jut a hivatalnoki jogviszonynak külső és belső oldala közti különbség.

A közhivatalnok hivatalos ténykedésében maga az állam nyilvánul meg s ebből a felelősség szempontjából — mint látni fogjuk — az következik, hogy az ilyen hivatalos eljárás által magánosoknak okozott károkért maga az állam s nem a hivatalnok tartozik felelősséggel.

Valóban ez a helyes jogi logika álláspontja, de ennek ilyen alakban csak a magánosokkal szemben van jogosultsága. Mert ha a kérdést a közhivatalnoki jogviszony belső oldaláról tekintjük, nem zárkózhatunk el annak beismerése elől, hogy a hivatalnok által az államnak okozott károkért a hivatalnok személyes felelősséggel kell, hogy tartozzék. Következik ez a közhivatalnoki jogviszony jogi természetéből; e szerint ugyanis, bár az egyes államtag mint közhivatalnok az egységes államhatalom belső szervévé is válik, nem veszti el jogi önállóságát; s valamint a közigazgatásjogi helyzetéből folyólag az állammal szemben jogigények illetik meg, ép ugy terhelik vele szemben kötelezettségek is.

Kérdésünk helyes felfogása hiányának okát az állami lét alkotó elemeinek s egymáshoz való viszonyának nem eléggé tiszta megértésében véljük megtalálni. Pedig e momentumok összefoglaló rendszeres államjogi konczepcziója nyujtja csak a megoldás kulcsát kérdésünkben.

A nemzet olyan népcsoport, mely önálló személyiségének tudatára és szinvonalára jutott. Ennek a nemzet személyiségnek külső erőhatalmi kifejezője és szervezete az állam, s megtestesülése az államhatalom. Az államhatalmi cselekvőség pedig az egyes államtagok, mint (közhivatalnoki) organumok utján történik, melyek e minőségükben magának a nemzetszemélyiségnek, illetve az ő közhatalmának (államhatalom) közvetlen megvalósitói, megtestesülései. De azért nem szabad figyelmen kivül hagyni azt a közbeeső lánczszemet, mely az államnak eszméi létéből a valóságba való átmenetét képezi s a mely az állam mint eszméi egész s annak egyes szerveiben történő megnyilvánulásai közti megkülönböztetés jogosultságához vezet az állam belső berendezkedései s az ebből folyó jogi következmények megitélése szempontjából.

4. §. Az állam vagyoni felelőssége a közhivatalnokok hivatalos eljárásáért magánosok irányában.

Az előző fejtegetések végeredménye abban a tételben foglalható össze, hogy a közhivatalnok az állam organuma, s ténykedése az általa testet nyert államhatalom eredeti közvetlen cselekménye.

Ebből pedig az a jogi következmény vonható le harmadik személyekkel szemben, hogy az államot a közhivatalnokok hivatalos eljárásáért a magánosok irányában közvetlen és egyenes vagyoni felelősség terheli.

Ez a közhivatalnok jogi helyzetének, a közhivatalnoki jogrendszer kifejtett természetének szükségszerü logikai folyománya, s ezzel szemben nem állhat meg az az ellenvetés, hogy a hivatalnok subjectiv vétkes viselkedése folytán a belső szervi kapocs az állam és a hivatalnok között megszakad, s ezért az állam a hivatalnoknak ilynemü cselekményei által okozott károkért felelősséggel nem tartozik.

Avval a senkitől kétségbe nem vonható igazsággal kezdjük fejtegetésünket, hogy az államhatalom s ennek szervezete elvontan, illetve nyugvó állapotában tekintve: holt anyag. A különböző államhatalmi ágazatok egymáshoz való viszonya, a közigazgatási szervezet tagosulása, eszmei létében, nyugvó állapotában is vizsgálat tárgyát képezheti. De a mig ilyen jog-természettani vizsgálatot végzünk, addig egyáltalán nem lehet szó a felelősség elvének alkalmazásáról. A felelősség kérdése egyáltalán akkor válik aktuálissá, a felelősség momentuma csak akkor lép előtérbe, ha valamely cselekmény kihatásainak, következményeinek elbirálása forog szóban. Az állam felelőssége általában s igy a vagyoni felelősségének kérdése is csak

az állami élet ama stádiumában igényel elbirálást, midőn a cselekvő állam áll előttünk: a közigazgatás.[1]

Ez a közcselekvőség, az államhatóságilag konkréten müködő nemzetszemélyiség pedig a hivatalnokokban nyilvánul és testesül meg. Ez az a lánczszem, mely az államhatalom gondolati létéből a való életbe vezet.

Csakis a közigazgatási szervezet müködésében, másszóval a hivatalnok személyes hivatali eljárásának kezdetével merül fel a valóságban a felelősség momentuma.

Minthogy pedig a hivatalnok ténykedése magának az államhatalomnak a müködése, mivel a kettő jogi szempontból ugyanaz: az ehhez a cselekvőséghez tartozó felelősségi momentum is egy, és csak akkor válik ketté, ha a közhivatalnok hivatali minősége megszünik.

Ennek a felelősségnek legmélyebben fekvő momentuma kétségkivül a hivatalnok személyes subjectiv müködésében rejlik. De ez másként a dolog érintett természeténél fogva nem is lehetséges. Ez áll általában a közigazgatás mindennemü és irányu cselekvőségének elbirálására nézve.

Az állammal szemben a közigazgatási biráskodás utján érvényesülő köz- vagy közigazgatásjogi felelősség intézményénél is. Nem foroghat fenn kétség az iránt, hogy közigazgatásjogi pervita esetén is tulajdonképen az eljárt hivatalnok helytelen személyes eljárása okozta a kérdéses jogsérelmet; s az állam még sem térhet ki az okozott jogsérelem orvoslásának kötelezettsége elől, mert a hivatalnok helytelen eljárásában a saját cselekedetét kell, hogy elismerje, feltéve természetesen, hogy a hivatalnok hivatali eljárásáról van szó. Ez a helyzet nem változik még abban az esetben sem, ha az emlitett közigazgatásjogi felelősség érvényesitése utján a panaszló fél teljes jogorvoslást nem

[1] A cselekvést természetesen a szó nem közönséges értelmében veszszük. Hiszen fizikai értelemben a törvényhozás is cselekvést igényel.

nyer, ha t. i. a sérelmes közigazgatási intézkedésnek felsőbb fokon történt megsemmisitése daczára a panaszos fél jogtalan kárt szenvedett.

Pl. Bezárat a rendőrhatóság egy üzletet s rendeletét nyomban foganatositatja is; a felső hatóság azonban e határozatot megváltoztatva, az üzlet kinyitását rendeli el. Az üzlettulajdonosnak az üzlet bezárása miatt elmaradt haszon czimén kártéritési igénye van s ez neki meg is lesz itélhető, feltéve, hogy a kártéritési igény egyéb feltételei fennforognak; (pl. valami mulasztás nem terheli).

Hiszen ha a kérdéses hatósági ténykedést az állam sajátjának vallja, s az általa okozott közigazgatásjogi természetü sérelem helyrehozását elháríthatatlan kötelességéül kénytelen elismerni: a jogi logika elveinek elutasithatatlan követelménye, hogy ugyanennek a sérelmes eljárásnak nem tisztán közigazgatásjogi, hanem magánjogi káros következménye is az állam terhére essék. Már pedig az imént fölhozott esetben épen erről van szó. És ugyanez az eset forog fenn akkor is, ha a közigazgatási birói határozat a panaszlott közigazgatási intézkedést megsemmisiti, de ez itélet végrehajtásának értéke azért nincsen, mivel az előbbi állapotba való visszahelyezés (in integrum restitutio), a körülmények természete miatt kivihetetlen. Ebben az esetben még elemibb erővel domborodik ki tételünk igazsága, mert itt az állam ellen támasztható kártéritési igény a közigazgatási biráskodás utján érvényesitett jogigénynek egyenesen surrogatuma.

Talán azzal az ellenvetéssel fogunk találkozni, hogy az imént fölhozott példák elsejében az állam ellen kártérités iránt föllépni egyáltalán nem lehet, még pedig azért nem, mivel a sérelmes közigazgatási intézkedés megsemmisitésén s ennek alapján az előbbi állapotba való visszahelyezésen kivül több jogorvoslatra az illető panaszló fél

számot nem tarthat. Ha tehát a megsemmisitett hatósági intézkedés folytán esetleg kárt is szenvedett, ennek megtéritését az államtól nem követelheti. Ennek a felfogásnak az nban nincsen elfogadható alapja s az általános jogelvekkel is ellenkezik.

A hatósági intézkedés által okozott mindennemü jogsérelem helyrehozására igényt tarthat a sértett fél. Akár közigazgatásjogi, akár magánjogi természetü a szóban levő sérelem, a sértett mindegyikre nézve kell, hogy orvoslást nyerjen az államtól, melynek a hivatalnok eljárásában megnyilvánuló egyazon ténykedése volt a sérelem oka.

Az ujabb törvényhozásokból is bizonyitékot nyerhetünk állitásunk igazolására. Az ártatlanul letartóztatottak, vagy vizsgálati fogságba helyezettek a müvelt európai államok legtöbbjének ujabb törvényhozásai értelmében bizonyos feltételek fennforgása esetén kártalanitást nyernek az államtól és nem tartoznak megelégedni avval az elégtétellel, hogy a vizsgálat befejeztével ártatlanságuk kiderülvén, a fogságot elrendelő határozat megváltoztatik s ők ismét szabadlábra jutnak.

Nem lehet elzárkózni annak beismerése elől, hogy itt két különböző természetü jogsérelem forog fenn, s mindkettőnek orvoslására külön-külön jogigény illeti meg a sértett felet az állammal szemben. Mindkét esetben az állami felelősség jogalapja ugyanaz, de azért épp a jogsérelmek különbözőségénél fogva, a vonatkozó jogigények nem zárják ki egymást; mindkettő megáll egymás mellett s nem lehet azt mondani, hogy ez az eset annyi mint ugyanegy jognak egyazon személyen való kétszer keresése.

És a kérdésnek e megoldása ellen, azon az alapon sem lehet kifogást tenni, mintha az a végrehajtó és birói hatalom összeütközéséhez vezetne.

A felsőbb közigazgatási hatóság, vagy pervita esetén a közigazgatási biróság végső határozatának helyességét

és czélszerüségét a polgári biróság nem birálhatja felül s ennélfogva a kérdéses közigazgatási ügy érdemleges megbirálásába bele nem szólhat, de kétségtelen joga és kötelessége, hogy per esetén a kérdéses közigazgatási intézkedést a kártérités speciális kérdésének eldöntése végett a *jogosság* szempontjából vizsgálat tárgyává tegye.

A közigazgatási hatóság például bezárat egy gyártelepet a kiütött járvány elterjedésének meggátlása okából. A gyártulajdonos kártéritési pert indit az állam ellen, mert a gyárüzem kényszerü beszüntetéséből tetemes kárt szenvedett. Mit fog mondhatni a biróság a kártérités kérdésében? A kereset elutasitását magában véve arra nem alapithatja, hogy a hatóság intézkedése jogszerü volt. Mert hiszen valamely magában véve jogszerü cselekménynek is lehetnek jogtalan káros hatásai, a melyekért a kárt okozó felelni tartozik. A kereset elutasitásának indokául esetleg az fog kinálkozni — bár ennek jogosságához szó fér — hogy a bekövetkezett kár momentuma magára a járvány kiütésére, mint vis majorra vezethető vissza. A hatóság intézkedése csak egy ehhez füződő mellékmomentumnak minősithető. A kártérités kérdését pedig a főmomentum szerint kell elbirálni. Ez a főmomentum a járvány kiütésében, mint vis majorban rejlik; ez tette szükségessé a gyár bezárását s ilymódon ez volt tulajdonképen oka a kár bekövetkezésének is. Minthogy pedig a vis major okozta kárt a casus nocet domino elvénél fogva a károsult tartozik viselni, a fennforgó esetben a károsult nem követelheti kára megtéritését az államtól (Bpesti kir. it. tábla $\frac{6558}{P}$/1899. sz. itélete).[1]

Mindaz az érvelés, a mit eddig a hivatalnoki tény-

[1] Nézetünk szerint helyesen ellenkező értelemben marasztaló itéletet hozott a m. kir. Curia egy másik hasonló ügyben 1902. jan. 14. 3181. szám alatt. (Márkus-féle birósági döntvénygyüjtemény XIII. kötet 164. old.)

kedés következményeinek az állam terhére való beszámitására nézve előadtunk, érintetlenül fennáll akkor is, ha a kártéritési kereset nincsen kapcsolatban közigazgatásjogi igénynyel. Vagyis ha a kártéritési kereset alapjául nem olyan hivatali intézkedés szolgál, a mely egyuttal közigazgatásjogi sérelmet is okozott.

Ha ezekben a fentebb tárgyalt esetekben az állam a sértett fél kártéritési követelésének kielégitése elől el nem zárkózik, nem forog fenn elfogadható ok, hogy ezt abban az esetben tegye, midőn a hatóság jogtalan intézkedése a hivatalnok vétkessége miatt egyedül magánjogi sérelmet okoz.

E kérdésnek s az itt fennforgó állami felelősségnek lényegétől elvonja a figyelmet az a körülmény, hogy ebben az esetben a jogsérelem csakis magánjogi természetü, s hogy ennek a jogsérelemnek sajátlagos oka a hivatalnok személyes subjectiv hibája.[1] Ám egyik momentum sem vág a kérdés érdemébe.

Hogy a kár egyedül, vagyis közigazgatásjogi sérelem nélkül forog fenn, ez az imént mondottakból folyólag a kérdés alapmegitélésén mit sem változtat. És nem változtat azon az emlitett másik mozzanat sem. Hiszen, mint láttuk, a közigazgatási biróság utján érvényesitett közjogi felelősségnél is a hivatalnok-személy subjective hibás — menthető, vagy nem menthető-e az itt közömbös — eljárása képezi a bekövetkezett jogsérelem végső okát, bár sok esetben a hivatalnok subjectiv helytelen ténykedése mentséget lel magának a hivatali müködés objectiv természetében. Ha tehát a magánjogi sérelem egyedül meriti is ki a jogtalan közigazgatási intézkedés által okozott sérelem tényálladékát, ebben az esetben is jogi értelemben az állam tulajdon ténykedése és akarata volt a jogsérelem oka.

[1] Uralkodó franczia jogelmélet: Faute administrative és faute personelle. L. a franczia jogra vonatkozó részt e mű második felében.

Nem ismerhetjük el jogosnak azt az ellenvetést sem, hogy az állam a károkozást nem akarta. Hiszen a közigazgatásjogi sérelem fennforgásakor sem áll az, hogy az állam törvényhozói (törvényi) kijelentéseiben foglalt akaratnyilatkozatának czélja és intencziója a jogtalan közigazgatási intézkedés által okozott sérelemre irányulna. Hiszen általános akaratelhatározás és a konkrét esetben való cselekvés eredménye nem mindig fedi egymást.

Nem megokolt állitás tehát, hogy mivel a közigazgatási intézkedésben, mint fömomentum, a hivatalnok alanyi vétkessége nyilvánul meg, ez magában véve kizárja, hogy ezt a ténykedést az állam sajátjának legyen kénytelen elismerni.

És nemcsak a közhivatalnoki viszonynak az államhoz való belső oldaláról, de a harmadik személyek szempontjából sem volna megokolható ez állitás helyessége.

A magános, a vétkesen eljáró hivatalnokkal és az ennek jogtalan ténykedésében kifejezésre jutó államhatalommal szemben épp olyan alárendelt s a védekezést illetőleg szük korlátok közé szoritott fél, mint egy helyesen és jogosan müködő hivatalnok intézkedésével szemben.

És más szempontból is visszás lenne, ha a hivatalnok terhére fennforgó subjectiv vétkességi momentum megállapithatása esetén, az állam és a hivatalnok eljárása közti jogi egység tagadásba vétetnék. Hiszen általában az is vitás kérdés, hogy egy konkrét esetben mi jó, s mi rossz; mi jogos s mi jogtalan.

A magános bizonyos korlátok között engedelmeskedni tartozik a közigazgatási hatóság rendelkezésének; és engedelmeskedik is, mert kénytelen, de azt vitatja, hogy ebből reá nézve jogtalan *hátrány* származott, melyet nem volt módjában elkerülni.

Valóban olyan jogtalan volt-e a kérdéses intézkedés,

a melynek következtében beálló kár megtéritésére a sértett fél jogos igényt tarthat?

Ime a jogosság és jogtalanság kérdésében a *kártérités szempontjából való* birói itélkezés szüksége. Birói itélet előtt ez a kérdés el nem dönthető; de helye sem lehet annak, mert a közigazgatási hatóság a rendelkezésének birói beavatkozás mellőzésével érvényt szerezhet, és csak a közigazgatási eljárás lefolyása és az állitólag fennforgó s immár közigazgatási uton nem orvosolható magánjogi jogsérelem (kár) bekövetkezése után kerül az ügy a polgári biróság elé.

Már most nem lenne-e visszás utólag dönteni el, hogy ha a biróság jogtalan kár fennforgását nem állapitja meg, akkor a hivatalnoki eljárásban az államhatalmi cselekvőség megnyilvánulása megállapitható, az ellenkező esetben ellenben nem. Holott mindkét esetben a közigazgatási hatóság az államhatalom fensőbbségével s hatalmával intézkedett a vele alárendelt magánossal szemben s akaratát végre is hajtotta.

A mondottak s különösen azok után, a miket a magánjogi személyek tárgyalásánál erre vonatkozólag előadtunk, fölmentve érezzük magunkat ama gyakran hangoztatott ellenvetés tüzetesebb megczáfolásának kötelezettsége alól, mely szerint az állam delictumot el nem követhet s ezért a hivatalnok vétkes (szándékosság, gondatlanság) eljárásából származó károkért vagyoni felelősséggel terhelni nem lehet.

Ez a felfogás már a magánjogi személyekre nézve sem áll meg, annál kevésbbé van jogosultsága az állam vagyoni felelősségének elbirálásánál.

Már a magánjogi személyek vagyoni felelősségének vizsgálatánál kiemeltük, hogy e felelősség kérdésének súlypontja nem abban a körülményben rejlik, hogy a

kártéritésre kötelezett félnek, vagyis a szóban levő esetben a magánjogi személynek a kérdéses vétkesség elkövetésére megvan-e a merő fizikai képessége.

Hiszen egy magánjogi megbizott dolosus tényeiért a meghatalmazó természeti személyre háruló kártéritési kötelezettség megállapitásának sem az a körülmény a végső jogi alapja, hogy a meghatalmazó fizikailag szintén képes lett volna a kérdéses dolosus cselekedet elkövetésére, mikor azt az adott esetben tényleg nem ő követte el, hanem a meghatalmazott.

Ha ezt a gondolatmenetet fogadnók el a helyes megoldás alapjául, akkor arra az eredményre kellene jutnunk, hogy a magánjogi személyekre képviselőinek semminemü ténykedése sem bir jogi hatálylyal, mert hiszen a magánjogi személy, mint fictiv lény, tényleg semminemü cselekedetre nem képes, még jogilag megengedett ténykedésre sem. Ám a szóban levő kérdés nem a fizikai, hanem a jogi élet körébe tartozik. Itt pedig bizonyos ténykedések következményei, ha a szükséges feltételek fennforognak áthárithatók más személyekre is, söt vannak jogintézmények, melyeknek éppen az a czéljok, még pedig tekintet nélkül arra, megengedett-e jogilag a kérdéses ténykedés, vagy nem, s jogi szempontból az is közömbös lévén, hogy az a fél, a kiben e fizikai szempontból idegen ténykedések következményeinek jogi hatálya beáll, fizikai lény-e, avagy egy magánjogi személy fictiv lénye.

Igaz, hogy a büntetőjogi delictumért járó büntetés elviselője csak az inkriminált cselekményt valóságban elkövető fizikai lény lehet. E tétel igazságához kétség nem férhet.

De kérdésünkben mindig csak magánjogi értelemben vett dolosus cselekedetekről van szó s ha büntetőjogi delictum forog is fenn, ennek csak magánjogi vonatkozása, a kárviselés kérdése jön szóba. Innen van, hogyha pl. valamely pénzintézet alkalmazottja megbizási ügykörében a

reábizott idegen pénzeket elsikkasztja, a büntetőjogi következményeket ő maga személyesen viseli, de a kárt szenvedett felek magánjogi alapon, kártérítéssel fordulhatnak az alkalmazó intézet ellen.

Mindez még hatványozott mértékben, mert más erősebb jogalapon, áll az államra nézve is. Ennek magyarázata pedig, mint már érintettük, a magánjogi személy és az állam illetve egyéb közjogi corporatio közti fogalmi különbségben rejlik.[1]

Az állam vagyoni felelősségének kifejtett jogalapjához nyomós méltányossági szempontok is sorakoznak. De ezek csak másodsorban jöhetnek tekintetbe, bár kétségkivül nagy sulylyal esnek a kérdés igazságos eldöntésének mérlegelésénél a latba. Föl lehetne hozni pl. azt a szempontot, hogy az állam (köz) vagyoni felelősségének kimondása a helyes kárelosztás legigazságosabb módszere. A köz érdekében járt el a vétkes hivatalnok, tehát a köz viselje az egyest ért kárt, mely igy az összesség között megoszlik; különben is ma engem érhet — holnap téged.

Inkább arra kell még röviden megfelelnünk, vajjon az állam szóban levő egyenes vagyoni felelősségével valóban olyan jelentékeny kár származnék az államra.

Nézetünk szerint az e részben táplált pénzügyi aggodalmak legnagyobb részben jogosulatlanok. És különben is ne hagyjuk figyelmen kivül, hogy az állam egyenes vagyoni felelősségének kimondása a hivatalnok minden e minőségében végzett eljárásáért, nem jelenti azt, hogy az állam az adott esetben *minden egyéb momentumra való tekintet nélkül* feltétlen kártéritési kötelezettséggel tartozik.

[1] Itt jegyezzük meg, hogy a mit munkánkban kérdésünkre nézve az államról mondunk, az minden közjogi személyiségre vonatkozik. Ide értendők tehát a megyék s a községek s a külföldön ezekhez hasonló közjogi corporatiok is.

Ne felejtsük el, hogy az állam ellen elvünk alapján támasztott kártéritési igény sikeres érvényesitésének egyéb feltételei is vannak, melyek az általános kártéritési jogban is ismeretesek.

Ezekről alább külön is szólni fogunk.

5. §. Az állam vagyoni felelősségének határa. A hivatali eljárás — hivatalnoki minőség fogalma.

A nemzetszemélyiség és az állam kifejtett fogalmából s a közhivatalnoki viszony jogi lényegéből meritettük azt a tételünket, hogy a közhivatalnok e minőségében elkövetett tényeiben az államhatalom közvetlen eredeti megnyilvánulásával van dolgunk. Akkor is, ha a közhivatalnok eljárása subjectiv vétkes momentumot is tartalmaz. Csak az a lényeges feltétel, hogy a kérdéses ténykedés *hivatali minőségben* történt legyen, vagyis hivatali aktus legyen. S ezzel eljutottunk kérdésünk egyik sarkpontjához.

Már a magánjogi képviseleti felelősség kérdésének tárgyalásánál láttuk, hogy a meghatalmazó fél vagyoni felelőssége feltétlenül a meghatalmazottnak csak ama tényeiért áll be, a melyeket ez meghatalmazotti minőségében, vagyis megbizatási ügykörében végez.

Az állam kártéritési felelőssége is csak addig terjed, a meddig a hivatalnoknak ezen minőségében végzett eljárása forog szóban.

Mert bár a közhivatalnok helyes államjogi felfogás szerint az államnak nem képviselője, hanem azt megszemélyesitő organuma, s ámbár a nemzet személyiség és egy magánjogi személy (pl. testület) közti fogalmi különbségnél fogva, az állami alkalmazott közhatalmi ténykedése lényegesen különbözik is egy magánjogi testület alkalmazottjának funkcziójától: a közhivatalnok eljárá-

sáért az állam felelőssége ott szintén véget ér, a hol a közhivatalnoki minőség megszünik. Az általános objektiv állami közakaratból a hivatalnok alanyi személyes akarata s ténykedése folytán konkrét hivatali intézkedés alakjában valóra váltott cselekvő állami akarat ebbeli jellegét mindaddig megtartja, a meddig az eljárt közhivatalnok hivatalnoki minősége fennáll. S nem zárkózhatunk el annak beismerése elől, hogy maga az állam első sorban s közvetlenül kell hogy feleljen saját akaratáért s annak a cselekvés közben helytelen irányba való terelődésből származó minden következményeiért.

Csak az a kérdés: mi a hivatalnoki, avagy hivatalos eljárás e formai minőségi körének határa s tartalma; s itt ugyanazok a szempontok érvényesülnek-e, melyek a magánjogi meghatalmazotti minőség meghatározásánál kifejtést nyertek.

A szóban lévő két fogalom között lényeges különbség van, s e ponton is ujabb bizonyitékot nyerünk ama tételünk igazolására, mely szerint az állam és a közhivatalnok vagyoni felelősségének kérdését a látszólag fennforgó magánjogi analogiák alapján alkalmazott magánjogi elvek szerint helyesen megoldani nem lehet.

Mindenekelőtt vegyük figyelembe, hogy a magánjogban a meghatalmazó terhére kivételképen akkor is megállapitható a kártéritési kötelezettség a meghatalmazott kártokozó eljárásáért, ha ez megbizatási ügykörének, tehát meghatalmazotti minőségének tullépésével okozott kárt harmadik személynek. Ez — mint tudjuk — akkor állapitható meg, ha a meghatalmazott (alkalmazó) az alkalmazott megválasztásában vétkesség terheli.

Az állam vagyoni felelősségének közjogi kérdésében, ennek a szempontnak érvényesülési tere egyáltalában nincsen. Kérdésünk tárgyalásának egész vonalán a culpa

in eligendo és inspiciendo elve alkalmazást nem nyerhet. Az állami kinevezés tényénél pl., a hivatalnok személyének kiválasztása körüli gondatlanságról nem lehet olyan mértékben szó már csak a fennálló jogrendszerre való tekintettel sem, melyben a hivatalnoki állások betöltésére bizonyos előre meghatározott objectiv minősitési kellékek vannak megállapitva. A culpa in inspiciendot, szintén nem lehet alkalmazni az állam vagyoni felelősségének közigazgatásjogi kérdésénél. Ez elv alapján legfeljebb a felügyeletre hivatott felsőbb hatósági személyt lehetne feleletre vonni, de nem magát az államot.

De bármi legyen is az oka, minden kétség nélkül állithatjuk, mert a magánjogászi felfogás sem tagadja, hogy a hivatali eljáráson kivüli kártokozó tényeért az államot feleletre vonni egyáltalán, semmi körülmények között sem lehet.

Valóban figyelemre méltó és ez is csak kérdésünk államjogi sajátossága mellett szól, hogy a most emlitett szempontból látszólag az következnék, mintha az állam és a hivatalnok közti viszony lazább lenne s nem olyan belső organikus, mint a magánjogban az alkalmazó és alkalmazott közti jogviszony. Holott éppen az ellenkező áll.

És ez az e részben már eddig is mondottakon kivül ujabb igazolást nyer, ha a hivatalnoki minőség fogalmát veszszük bonczkés alá s azt vizsgáljuk, miben áll és meddig terjed az állam vagyoni felelőssége — szemben a magánjogi alkalmazó e részbeni kötelezettségével — a közhivatalnokok eme minőségében végzett viselkedéseért.

A közhivatalnok vagyoni felelősségének, mint a kártéritési kötelezettség külön kategóriájának alapfeltételeként a törvényhozásokban és a jogi irodalomban egyaránt változatos kifejezésbeli körülirásban azzal a kellékkel találkozunk, hogy a hivatalnok, hivatalos eljárásban, ügy-

körének ellátásában, vagy hivatalos hatáskörében okozta legyen a kárt. Mily tartalmat fednek ezek a kitételek?

Igen különböző értelmet tulajdonitanak nekik s innen az a nagy bizonytalanság, a mely kérdésünkben akár a közhivatalnok személyes, akár az állam vagyoni felelősségét illetőleg a birói gyakorlatban s tudományos irodalomban egyaránt, ugyszólván világszerte uralkodik.

Mi tehát az állam vagyoni felelősségének alapfeltétele, illetve határa, mi a hivatali minőség fogalmának tartalma?

A magánjogban a meghatalmazás egy konkrét előre meghatározott ügylet megkötésére, vagy valamely szintén előre konkréte meghatározható, de bármily természetü ténykedések végzésére terjed, s a meghatalmazott (alkalmazott) személyével szemben áll vele egyenlő alapon a harmadik, a ki nincsen kényszeritve, hogy vele érintkezésbe lépjen s ha ezt teszi is, módjában van az illető meghatalmazott (alkalmazott) ügykörének tárgyát, tartalmát s az ez által igénybe vett eszközök *jogosságát* a saját szempontjából, érdekeinek megvédése végett eleve megvizsgálni, s a létrejött kapcsolat fennállása alatt is folyton éberen ellenőrizni, avagy az egész viszonyt esetleg meg is szakitani.

A közigazgatási jogrendszerben lényegesen eltérő a közhivatalnok és az egyén helyzete, valamint a közhivatalnoknak az államhoz való viszonya is.

A nemzeti közakarat csak elvont általánosságban határozván meg a közfeladatokat, a közigazgatás müködésében megnyilvánuló állami cselekvőség hivatása e közfeladatoknak konkrét alakban való gyakorlati megvalósitása. Ennek alapján a közfeladatok beosztása az egyes hivatalnokok között, vagyis a hatásköri berendezkedés csak általánosságban történhetik; s az ily módon megvont körön belül az illető hivatalnok joga és kötelessége, hogy konkrét intézkedések utján ügykörébe eső feladatait ellássa.

Igy aztán megeshetik, hogy valamely ügyben szükséges intézkedések *in abstracto* az illető hatóság hatáskörébe tartoznak, de egy adott esetben ilyen ügyben tett *konkrét* intézkedés a hivatalnok személyes hibája, tévedése, egyszóval vétkessége miatt nem felel meg a közakarat igazi czéljának. P. o. A rendőri hatóság hatáskörébe tartozik általánosságban valamely üzletet bizonyos esetben kényszererővel is bezáratni. Egy adott esetben azonban az illető hatósági személy subjectiv okokból helytelen (vétkes vagy gondatlan) konkrét intézkedésével olyan üzlet bezárását rendeli el s e rendelkezését kényszerhatalmával az üzlettulajdonos akarata ellenére foganatosittatja is, a melynek bezárására a törvényben előirt szükséges feltételek fenn nem forognak. A baj oka, ezeknek a feltételeknek a konkrét eset körülményei szerint való helytelen megitélése; ebben követte el az illető hivatalnok a hibát, a miből az üzlettulajdonosra jogtalan kár származik.

Nem foroghat fenn kétség a kérdésben levő rendőri hatóság eljárásának hivatalos jellege, vagyis az eljárt hatósági személy hivatalnoki minősége iránt.

Ha ugyanis a kérdéses ügy in abstracto a hivatalnok hatáskörébe tartozik, az ilyen ügyben tett konkrét intézkedés ellen az egyesnek csak korlátolt védelmi eszközei vannak. Ellenszegülésnek helye nem lehet, mivel a hivatalnok, általános hatáskörében megillető kényszerhatalmával minden ellenszegülést megtörhet.

A közigazgatási uton való jogorvoslat sem menti meg sokszor a kártól. Mert a kedvező felsőbb közigazgatási hatósági intézkedésig, az alsóbb jogtalan hatósági intézkedés teremtette helyzet sokszor változatlanul fennmarad, s igy ebből reá kár származhatik. Gyakran ugyanis csak birtokon kivüli jogorvoslatnak van helye.

E kiterjedt közigazgatási hatáskör magában véve államjogi szempontból nem kifogásolható, sőt egyenesen szükséges. Nélküle az egész állami cselekvőség illusoriussá válnék s a legfontosabb közérdekek koczkára tétetnének. Mert a közakarat általános rendelkezésének gyakorlati megvalósitása, a reáruházott általános hatáskörben, a hivatalnok sokoldalu és előre meg sem határozható intézkedéseket igénylő feladata, a miben a törvény korlátain belül szabad kezet kell biztositani számára, — csakhogy az egyéni jogok sértetlensége mellett a köz, az állam koczkázatára.

A mig a hivatalnok ez általános hatáskörön belül marad, tett intézkedésével — concrete bármi oknál fogva helytelen is — maga az állami akarat és hatalom nyilvánul meg. Kétségkivül az állami akaratnak a cselekvőség stádiumában bekövetkezett abberatiója az, de annak ellenére, maga az állami akarat, annak minden külső kellékével.

Ha tehát kárt okozott az állam, ő tartozik érte első sorban vagyoni felelősséggel.

Mert viszont az egyén jogi önállóságának s az általános jogi igazságnak elvéből folyik, hogy a közigazgatási cselekvőség által okozott kárt az egyes nem köteles eltürni, ha azt az általános közakarat (törvény) szuverén akarata és czélja nem fedi, sőt azzal ellenkezik.

Igy egyenlitődik ki az állam és az egyén érdeke a modern jogállamban.

Lényegesen megváltozik azonban a helyzet, ha a kérdéses jogtalan hatósági intézkedés olyan ügyben történik, a melyre nézve a közhivatalnoki minősége az illető hatósági személynek meg nem állapitható. Ha például egy biró adót vetne ki valakire, eljárása nem lenne hivatalos jellegü, erre nézve hivatalos minősége megszünik, mert az adókivetés egyáltalában, in abstracto sem tartozik a biróság

hatáskörébe. S ezek a törvényileg általánosságban kimondott elemi jogszabályok olyan természetüek, hogy azok ismerete valóban mindenkire nézve kötelesség. Erre nézve áll az a mondás: a jog nem tudása mentségül nem szolgál. Ha tehát akadna ember, a ki egy polgári birónak csak külszinre nézve hivatalos utasitására bizonyos összeget adó czimén a biró kezeihez lefizetne s a biró azt jogtalanul eltulajdonitaná, a károsult az állam ellen kártérités iránt sikerrel természetesen nem fordulhatna, s csak a biróval, mint magánossal szemben érvényesitbetné kártéritési igényét. Mert ebben az esetben a biró éppen olyan szempont alá esik, mint bármely magános. A hivatali eljárás és a hivatalnoki minőség fogalma tehát objectiv alapon megállapitandó fogalom.

Egyes adott esetben a kérdés megitélése természetesen különös óvatosságot tehet szükségessé.

Irányelvünk a gyakorlatban mindazáltal mindig megadja a helyes megoldás kulcsát. A hivatali minőség fogalmának bizonyos tekintetben uszó határait, arra az okra vezethetjük vissza, hogy az állam (közhiv.) vagyoni felelősségének kérdése nemcsak az állam és a közhivatalnok közti viszony oldaláról oldandó meg, hanem ebben a kérdésben érvényesülést követelnek az egyén szempontjai is, azé az egyéné, a ki az államhatalommal szemben alárendelt helyzetben van, a hivatali ügykör ismerete s ellenőrzése nincsen módjában s a kinek a hivatalos hatalom ellen való fellépése csak bizonyos és sokszor igen nehezen megitélhető esetekben van megengedve és még ilyenkor is gyakran illusorius.

Különösen gondos vizsgálatot igényel a gyakorlatban főleg azoknak az eseteknek a megitélése, melyekben a kár a hivatalos hatalom jogtalan felhasználásával követtetik el, vagy a hivatalos eljárás alkalmából.

Elvileg semmi akadály sem forog fenn arra nézve, hogy a hivatalos hatalommal visszaélő hivatalnok által okozott kár megtéritésére az állam kötelezhető legyen, ha egyébként az erre szükséges feltételek fennforognak: akkor t. i. ha a hivatalnok hivatali hatalmának bár jogtalan visszaélés utján való igénybevételével okoz kárt s az ellen a mulasztással nem terhelhető károsult sikeresen védekezni nem volt képes. Ebben az esetben az állam vagyoni felelőssége mellett az egyén és az állam részére kifejtett elvi szempontok teljes mértékben kell hogy érvényesüljenek.

Mindig a gyakorlati eset körülményeitől függ annak megállapitása, megvan-e a kapocs a hivatali aktus és az okozott kár között; fennforognak-e a fentebb kifejtettek értelmében a *hivatalnoki minőségnek ismérvei* s azok a feltételek, melyek az egyén kártéritési igényének jogosultságához szükségesek.[1]

[1] Helyes érzéket tanusit a kérdés lényegének felismerése iránt E. Ziegler, a ki az 1888-ban megtartott svájczi jogászgyülésen, az állami vagyoni felelősség kérdésének előadója, előadói véleményében ezeket mondja:

. . . Damit der Staat verantwortlich sei, ist erforderlich, dass der Schaden in Ausübung der geschäftlichen Verrichtungen verursacht sei, dans l'accomplissement de leur travail; der Code civil sagt: dans les fonctions auxquelles il les ont employés ... Wir können die Frage nach der französischen Rechte beantworten. Dieses nimmt ziemlich übereinstimmend an, dass hiemit nicht nur in Ausübung, sondern auch bei Gelegenheit der Ausübung gemeint sei: dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice." ... *Recht eigentlich in Ausübung der geschäftlichen Verrichtungen wird der Angestellte nur auf directen Befehl des Geschäftsherrn handeln und in diesem Falle haftet selbst verständlich der Geschäftsherr, aber dann aus eigenem Verschulden in den meisten andern Fällen wird der Angeklagte nicht in seiner geschäftlichen Verrichtungen handeln, sondern meist nur bei Gelegenheit der Ausübung derselben.* (Verhandlungen des Schweizerischen Juristenverein 1888. I. füzet 11. old.)

6. §. Az állam elleni kártéritési igény érvényesithetésének közelebbi anyagi feltételei.

Eddigi fejtegetésünk eredményekép ahhoz a tételhez jutottunk, hogy az állam első sorban s közvetetlenül kell hogy vagyoni felelősséggel tartozzék a közhivatalnokok cselekményei és mulasztásai által magánosoknak okozott jogtalan károkért. Kétségkivül ez a tétel képezi kérdésünk gerinczét s a külföldi törvényhozásokban és elméletekben is a kérdésnek ez az oldala a legélénkebb vita tárgya.

Ezzel kapcsolatban még csak azt kell közelebbről megállapitanunk — bár az előzőkből mintegy önként következik — hogy a hivatalnoknak a hivatalos intézkedésben megnyilvánuló alanyi vétkessége fokai (dolus, culpa lata, culpa levis) milyen tekintetbe jönnek az állam vagyoni felelősségénél.

Az előzmények után azt hiszszük csak következetes az a felfogásunk, hogy az államnak vagyoni felelőssége a közhivatalnokok e minőségükben végzett *mindennemü* kártokozó viselkedéseért megállapitható.

Következik ez a modern kártéritési jog amaz elvéből, mely szerint nemcsak a vétkes viselkedés kötelez kártéritésre, hanem bárminemü viselkedés, ha az másokra nézve jogtalan, káros hatással van.

E szabály alól — mint tudjuk — még a magában véve nem jogellenes cselekmények sem tesznek kivételt, ha azok másoknak jogtalan anyagi hátrányt okoznak. E részben ismétlések elkerülése végett utalunk a munkánknak elején levő s különösen a szerződésen kivüli kártéritési kötelmekről szóló fejtegetésünkben foglaltakra.

Mert az állam vagyoni felelőssége a hivatalnokai által egyeseknek okozott anyagi károkért, valóban a szerződésen

kivüli kártéritési kötelmek egy speciális neme, olyan, a melynél az ezen kötelmi kategoriára nézve kifejtett szempontok a közjogi tekintetektől támogatva még fokozottabb mértékben követelnek érvényesülést.

Nem foroghat fenn kétség az iránt, hogy ha már a magánjog szerint kártéritésre kötelez a másnak kárt okozó viselkedés a kár *objectiv* jog alapján: még inkább szól ez álláspont mellett az állami jogélet terén az a körülmény, hogy itt a magános az állami hatalmat gyakorló, azt megtestesitő közhivatalnoki szervezettel szemben alárendelt helyzetben van. Csak észszerü tehát, hogy a nagyobb hatalommal a felelősség is nagyobbodjék és ne csökkenjen.

Vannak, a kik a felelősség korlátozását azért tartják helyesnek, hogy a hivatalnokot a tulságos felelősségtől való félelem és aggódás a hivatali müködés gondos, de azért bátor kifejtésében meg ne akadályozza. Ám ez az érv csak akkor állhat meg, ha nem az állam felel első sorban a hivatalnokának eljárásáért, hanem maga a hivatalnok személyesen. Ha azonban az állam felelős első sorban, s visszkereseti igényét a hivatalnok ellen csak akkor érvényesiti, ha annak méltányos és igazságos feltételei fenforognak: akkor ez a kifogás minden alapját elveszti.

Erről különben még bővebben szólni fogunk. Itt csak annak megjegyzésére van szükség, hogy a jog korlátain belül való szabad hivatali müködése biztositása jogczimén a magánosok rovására a közhivatalnoki, illetve állami felelősség korlátolása se nem jogos, se nem méltányos. Söt a dolog természete éppen a felelősség kiterjesztése mellett szól.

Természetesen a kártéritési igény nélkülözhetlen alapfeltétele, hogy a magános kárát vétlenül s nem saját hibája miatt szenvedje. Ez a kártéritési törvény alapelvéből következik. Innen van majdnem kivétel nélkül minden

törvényhozásban fölvéve az a tétel, hogy a károsult magános csak abban az esetben támaszthat kártéritési igényt a hivatalnok vagy az állam ellen, ha a jog által engedett perorvoslatok igénybevételét el nem mulasztotta. A károsultnak ugyanis a maga részéről minden lehetőt meg kell tenni a végből, hogy a kár bekövetkezését elkerülje. Ha e részben semmi mulasztás sem terheli, csak akkor tekinthető vétlenül károsultnak s ez alapon aztán joggal követelheti az őt ért kár megtéritését attól, a kinek viselkedése volt az oka a kár bekövetkezésének.

A közhivatalnok működésében megtestesülő államhatalom sem tesz kivételt a fentebb érintett általános jogi igazság alól. Söt reá nézve ez az elv még fokozott mértékben alkalmazandó.

Sajnos, a tételes törvényhozások nem mindenütt fejezik ki a helyes elméleti felfogást.

Ennek oka pedig abban a már ismert körülményben keresendő, hogy a törvényhozások a hivatalnok terhére megállapitható vétkes vagy gondatlan viselkedés subjectiv tényálladéka esetén az állam vagyoni felelősségének általános elvi kimondásától különböző, az előzőkben már érintett okokból tartózkodnak. Az ujabb törvényhozások azonban már a kérdés helyes lényegének felismeréséről tesznek tanubizonyságot.

Végül az állam elleni kártéritési igény érvényesitésének szükséges és természetes feltétele az is, hogy a kártéritési pert az elévülési időn belül inditsa meg az illető igényjogosult, természetesen tekintet nélkül arra, szolgálatban van-e még az illető hivatalnok, a kinek jogtalan viselkedése az állam elleni igény alapjául szolgál.

A mi az elévülési idő tartamát illeti, az állam vagyoni felelősségére nézve a rendes elévülési idő ellen elvi kifogást

tenni éppen nem lehet. De mégis helyénvalónak véljük, hogy a felfogásunknak megfelelő állami felelősségi jogrendszerben a rendesnél rövidebb elévülési idő legyen. Kellően megokolt ez az álláspont az államot a hivatalnok ellen megillető visszkereseti igény sikeres érvényesithetése érdekében is.

A modern jogfejlődés vivmányainak elismerésével és a kérdésünket uraló közigazgatásjogi szempontoknak a köztudatban való mindinkább szélesedő térfoglalásával a jövő törvényhozás aligha fog kitérhetni a kérdésnek az általunk képviselt álláspont értelmében való szabályozása elől, törvényerőre emelvén azt az elvet: hogy az állam első sorban és közvetlenül tartozik vagyoni felelősséggel a közhivatalnokoknak e minőségükben jogtalan kárt okozó minden cselekvéseért vagy mulasztásáért, a mennyiben a károsult valamely rendelkezésére állott s megengedett védelmi eszköz (jogorvoslat) használatát el nem mulasztotta.

7. §. A közhivatalnokok személyes vagyoni felelőssége.

Kérdésünk egyik elemét a közhivatalnok személyes vagyoni felelőssége képezi.

Röviden szólnunk kell hát arról a viszonyról, a mely az állam és a hivatalnok vagyonjogi felelőssége között fennáll.

A hivatalnok személyes és az állam, hogy ugy mondjuk objectiv vagyoni felelősségét sokan, mint két ellentétes, helyesebben egymással konkurráló intézményt állitják egymással szemben.

Főleg azok teszik ezt, a kik a kérdés közigazgatásjogi természetére ügyet nem vetve, a hivatalnoki viszony jogi természetének félreismerésével tisztán magánjogi alapokon

keresik a megoldás kulcsát, s azt vitatják, hogy az állam vagyoni felelősségének kimondása a hivatalnok személyes felelősségérzetét csökkentené, a mi a magánosokra nézve káros hatással lenne.

De ez a felfogás minden elfogadható alapot nélkülöz. Nézzük a kérdést gyakorlati szempontból. Hiszen az elméletnek is csak akkor van jogosultsága, ha a gyakorlatban meg lehet valósitani s a valódi szükségleteket kielégiti.

Alapfelfogásunk szerint a közhivatalnok által e minőségében magánosoknak okozott kárt az állam közvetlenül megtériteni tartozik. Az állam pedig visszkereseti uton érvényesitse igényét az illető hivatalnok ellen. E részben a viszony az, hogy mig az állam a hivatalnok minden jogtalan kárt okozó tényeért kártéritéssel tartozik a magánosoknak, addig visszkereseti igényét csak akkor érvényesiti az illető hivatalnok vagy hivatalnokok ellen, ha azok terhére szándékosság vagy nagyobbfoku, a rendes hivatalnoki gondosság mellett elkerülhető gondatlanság (cselekvésben vagy mulasztásban) állapitható meg, vagyis ha a kárviselési kötelezettség terhére való beszámitása jogos és méltányossági alapon megokolható. A pénzügyi aggodalmak e részben jogosultsággal nem birnak s alapjuk sincsen. Fokozott gondossággal kell legfeljebb eljárni a hivatalnoki alkalmazásoknál, hogy lehetőleg minden tekintetben arra való emberek kerüljenek a kiváló értelmi és erkölcsi tulajdonokat igénylő közhivatali állásokba.

A visszkereseti igény elbirálásánál vagyis az állam és a hivatalnok közti belső viszonynál merülnek fel aztán a hivatalnok személyes vagyoni felelősségének összes kérdései. Igy, hogy egyet-kettőt emlitsünk: az eljárt hivatalnok fedve van, ha a felsőbb hatóságnak formailag jogos hatáskörében kiadott utasitására járt el. Valamely testületi hatóság intéz-

kedése által okozott kár esetén, a testület ama tagjai, a kik a sérelmes intézkedést létrehozó határozatra szavaztak, egyetemlegesen felelősek; a marasztalási összeget kifizetőnek azonban a többi ellen aránylagos rész erejéig visszkereseti joga van. A felügyeleti jogkörrel felruházott hivatalnok felügyelői kötelességeinek elmulasztása esetén az alája tartozó közeg által okozott károkért másodsorban feleletre vonható. Mindezek a kérdések az állam és hivatalnok közti belső viszonyra tartoznak s kifelé, harmadik személyek irányában jelentőséggel nem birnak.

Ezzel azt az első eredményt már is elérjük, hogy a hivatalnok nem lesz feszélyezve a jogos határokon belül mozgó hivatali müködés szabad kifejtésében, a mire sokan és joggal sulyt helyeznek; másrészt pedig a magánosok érdekei is teljesen biztositva lesznek, mert az elözök után ujabb bizonyitásra talán nem szorul, hogy a hivatalnoknak bár magában véve menthető, söt *formailag* szabályszerü eljárása által okozott anyagilag jogtalan kár megtéritésére a kárvallott jogos igényt tarthat. Ime a két fél érdekeinek kölcsönös kiegyenlitése s egyuttal az államhatalmi cselekvőség és a közérdek biztositása.

Ez a felfogás egyébként részben már tételes jogi elismerésre is jutott, a mennyiben az általunk közigazgatási vagyoni felelősségnek nevezett esetekben, midőn t. i. a magában véve szabályszerü, nem jogellenes hivatalos eljárás folytán (rechtmässige Handhabung der Staatsgewalt) a hivatalnok személyes hibája nélkül okoztatik kár: az állam, a mennyiben a kártéritési kötelezettség egyáltalán el van ismerve, maga fizeti le a kárösszeget és nem hajtja be azt visszkereseti uton a hivatalnokon.

Ime a helyes jogi érzék megnyilatkozása azokban az esetekben, midőn a hivatalnokot vétkesség a hivatalos eljárás körül nem terheli.

A kérdés megfejtésének alapiránya ugyanez kell hogy maradjon akkor is, ha a tulajdonképeni közhivatalnoki vagyoni felelősség esete forog szóban.

A megoldás itt is az, hogy az állam tartozik első sorban kártéritéssel a károsultnak s a visszkereseti intézkedés a kérdésnek az állam és a hivatalnok érdekeit illető *belső* oldala.

Ha a hivatalnok kárt okozó viselkedésében nagyfoku vétkesség mutatkozik: az állam teljes joggal hajthatja be visszkereseti uton a kárösszeget a hivatalnokon.

Ha ellenben kisfoku, mondhatnók az emberi gyarlóságból eredő tévedés, menthető gondatlanság volt a kár bekövetkezésének oka: az elvileg fennálló visszkereseti igény érvényesitésének hiányzik az igazságos és méltányos alapja.

Ilyenkor a jogi igazságérzék azt követeli, hogy maga a köz, az állam viselje a kárt, épp úgy, mint az előbb érintett esetekben, midőn a hivatalnok személyes hibája nélkül, maga a hivatalos eljárás tárgyi természete folytán áll elő a vagyoni sérelem. A hivatalnokot személyesen perbe fogni a legkisebb emberi tévedésért, mely kárt okoz, nem lenne méltányos. E tekintetben lényeges a különbség a magánember és a hivatalnok helyzete között. A magánember kétséges esetekben tartózkodhatik a cselekvéstől, nehogy tévedésével másoknak esetleg kárt okozzon. A hivatalnoknak ellenben hivatali kötelességénél fogva intézkednie kell, jóllehet előrelátja, hogy az ügy kényes természeténél fogva a legnagyobb foku óvatosság és körültekintés mellett is tévedhet s ezzel valakinek kárt okozhat. Nem-e vezet ez az okoskodás a jogászi logika következetességével közvetlen az állam felelősségéhez? — Az egyes ilyen esetekben sem köteles a kárt eltürni, de viselnie kell valakinek; viselje tehát maga a köz, az állam, hiszen az ő

akarata és hatalma nyilvánult meg a hivatalnok cselekvésében a köz érdekében. Az állam aztán — de ez már a kérdés belső oldala — ha menthetőnek találja az eljárt hivatalnok hibáját, mondjon le a visszkereseti jogáról; ha ellenben a hivatalnokot nagyobbfoku s rendes hivatali gondossággal elkerülhető hiba terheli, éljen vele.

Különben is meg kell jegyeznünk, hogy a hivatali átlagos gondosság alatt nem a rendes családapai, hanem annál fokozottabb gondosságot értünk. És igy a mi a culpa közönséges magánjogi értékelése szerint culpa levisnek minősithető, az a hivatalnoki köteles gondosság mértéke szempontjából a konkrét eset körülményeihez képest esetleg culpa lata számba mehet.

A kérdésnek jelzett megoldására is találunk tételes jogi példákat.

Hogy az ujabb magyar törvényhozásra hivatkozzunk: a bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. t.-czikk az ártatlanul szenvedett előzetes letartóztatás és vizsgálati fogság és büntetés esetében nyujtandó állami kártalanitásra onatkozólag az 588. §-ban kimondja, hogy a biró, birósági hivatalnok, valamint a kir. ügyészség tagja ellen visszkereseti jog az államot csak abban az esetben illeti: ha jogerősen meg van állapitva, hogy az a cselekményük vagy mulasztásuk, mely a kártalanitás okául szolgált, fegyelmi vétség vagy büncselekmény.[1]

Mindebből láthatjuk, hogy a kifejtett rendszerünkben a hivatalnok személyes felelősség érzete nem csökken, a károsult magános érdeke pedig nagyobb biztositékot nyer. Ez utóbbi állitás igazolására végül még csak egy gyakorlati érvet hozunk fel.

[1] A hasontárgyról szóló 1895. évi franczia törvény még tovább megy és az eljárt biró ellen a visszkereseti jogot egyáltalán kizárja.

Mikép alakul a helyzet a magánosokkal szemben közvetlenül érvényesülő személyes vagyoni felelősség rendszere mellett abban az esetben, ha a károsult magános perrel támadja meg a hivatalnokot, de ez arra hivatkozik, hogy felsőbb utasitásra járt el.

Felperes a felsőbb hivatalnokot kénytelen perbe vonni, és még itt sincsen kizárva az az eset, hogy ez a hivatalnok még egy nálánál magasabb rangu helyről nyert utasitást. Igy esetleg a hivatalnoki hierarchia lépcsőzetén esetleg egészen a legfőbb kormányzati fórumig (miniszter) kell felmenni s még igy is ez elv logikája szerint csak ezt a legmagasabb állást betöltő hatósági személyt lehetne perbe fogni s nem magát az államot.

Ime az egyes részéről a hivatalnok ellen támasztott kártéritési igény érvényesitésének perrendtartási nehézségei és bizonytalansága.

A kérdéses rendszer szerint ugyanis az alsóbbrangu hivatalnok a felettes hatósága rendelkezéseit csak általános formai jogosultság szempontjából birálhatja s ha e részben kifogása nincsen, azt végrehajtani köteles. Természetes az intézkedés érdeméért a felelősség nem őt, hanem az utasitó felsőbb hatóságot terheli. Mindez kétségkivül igaz, de ez a hivatalnok és az állam közti belső viszonyra tartozik.

A magánosnak meg kellene adni azt a jogot, hogy egyenesen és közvetlenül magát az államot fogja perbe s ha ez elmarasztaltatik, az államot illető visszkereseti kérdésnél döntendő el az, hogy mely hivatalnok személyes vagyoni felelőssége állapitható meg. Az sem hagyható figyelmen kivül, hogy az állam ellen inditott perben a perbeli védelmi anyagot ugy is az illető eljárt hivatalnok vagy hivatalnokoknak kell hogy nyujtsák s igy az illető hivatalnoknak is módjában van a személyes védekezés s

ezzel egy különben bonyolult perrendtartási kérdés is egységes és egyszerü megoldást nyer s maguknak a hivatalnokoknak is módjukban van a személyes védekezés.

8. §. A birák vagyoni felelőssége.

Szokásos felfogás, hogy a közhivatalnokok között a birák vagyoni felelőssége külön, sajátságos elbirálást igényel s a közfelfogás a felé hajol, hogy a birák vagyoni felelőssége enyhébben szabályoztassék, mint a többi közhivatalnokoké, tekintetbe véve azt a körülményt, hogy a birói cognitio teljes függetlenséget igényel.

Megáll-e ez a felfogás s az annak alapjául szolgáló megokolás?

A birák és egyéb közhivatalnokok vagyoni felelőssége között *elvi* különbséget tenni nem lehet s helytelen nyomokon halad, a ki ilyen képzelt elvi különbség alapján fog hozzá a kérdés megitéléséhez.

Hogy tulajdonképpen miben áll a szóban levő különbség s ez alapon mennyiben igényel külön figyelmet a birák vagyoni felelősségének kérdése: ez a kérdés elemezéséből s a különböző hivatali funkcziók jogi természetének vizsgálatából rögtön ki fog tünni.

Kiindulásul állitsunk egymással szembe egy jogerős közigazgatási intézkedést és egy jogerős birói itéletet, s vizsgáljuk párhuzamban mindkettőnek karakterét a vagyoni felelősség szempontjából.

A közigazgatási intézkedés a kérdéses ügyet a vonatkozó törvény vagy általában jogszabály alapján dönti el s incidenter sem terjeszkedik ki a kár kérdésére. Ez a mozzanat az ügy lényegétől a közigazgatási intézkedésben teljesen független.

Annyira, hogy p. o. még akkor sem foglalkozik a felsőbb közigazgatási hatóság a kár-momentumával, ha az alsóbb közigazgatási intézkedést megváltoztatva, annak jog-

talanságát implicite beismeri s belátja, hogy a megváltoztatott vagy pláne megsemmisitett intézkedés az érdekelt magánosoknak jogtalan kárt okozott, mivel a szóban levő intézkedés megsemmisitése daczára az előbbi állapotba való visszahelyezés a körülmények miatt lehetetlen. Ezt a kármomentumot a közigazgatási fórum a polgári biróság itéletére hagyja, mely hatóság viszont csakis az *általános jogosság* szempontjából vizsgálja a tényállást s a tényállás egyik elemét képező közigazgatási intézkedést csak *incidenter* birálja, de annak érdemébe semmi tekintetben sem foly be.

A biróságnak *egyáltalán minden esetben* ez a müködési köre és szerepe. És ez a funkczió természetéből következik. A biró mindig az általános jogosság szempontjait tartja csak szem előtt s ezek mérlegelése alapján itél. A kár momentuma pedig e jogossági szempont egyik alapeleme; ennélfogva inplicite bennfoglaltatik, benn kell hogy foglaltassék a birói itélkezés minden esetében. Másszóval a kár-momentum egy esetben sem válik el a birói cognitio alá kerülő ügy érdemi elbirálásától.

Ha a biró itéletével valakit valamely teljesitésre vagy egy összeg fizetésére kötelez, avagy pl. tulajdoni perben alperest egy dolog kiadására kötelezi: ez a rendelkezés igaz, a marasztalt fél vagyoni állapotában kedvezőtlen változást idéz elő, de ez nem esik a jogtalan kár fogalma alá, mert a biró éppen a jog szempontjából mondotta ki, hogy a peresitett érték nem tartozik jog szerint a marasztalt vagyoni jogköréhez. Ez a rendelkezés tehát tényleg csökkentette ugyan az ő vagyoni állását, de jogilag nem alkotja a jogtalan kár fogalmát.

Láthatjuk ebből, hogy a rendes birói funkczió természete olyan, hogy abban a kár-momentumot elvileg az ügy érdemétől nem lehet elválasztani; a közigazgatási intézkedésnél ellenben lehet.

Meglehet, hogy adott esetben a biró itélete az eszmei igazságnak nem felel meg, de a tételes jog szempontjából jogtalannak még se mondhatjuk. Lehetséges, hogy ezt az ügyet száz év mulva máskép döntötte volna el ugyanaz a biróság; de ez más kérdés; az adott esetben hozott jogerős itélet res judicata s a tételes jogi igazság érvényre emelője.

Mindez kétségtelenül igaz, ha a birói funkczió természetét s a közigazgatási működéshez való viszonyát elvi általánosságban tekintjük. Ezen az alapon jut el aztán a téves jogászi logika ahhoz a felfogáshoz, hogy a birót vagyoni felelősségre vonni egyáltalán nem lehet, mert ezt a biró függetlensége nem engedi. A gyakorlatban tényleg a dolog kifejtett természeténél fogva rendes körülmények között a birák ellen ritkábban lehet helye jogos kárkeresetnek, s ennek egyik következménye az is, hogy a törvényhozások az alaptalan pereskedések miatti zaklatásoktól való megóvás czéljából a birák elleni kárkeresetek érvényesitését megneheziteni igyekeznek. Igy, hogy csak a magyar jogból vegyünk példát: az 1871. évi VIII. t.-czikk 68. §-a kimondja, hogy a kereset megindithatására szükséges: hogy a kereshetőség fegyelmi uton előzetesen megállapittassék.

Mindebből azonban még nem következik, hogy a birák általános vagyoni felelőtlensége elvi követelmény lenne, a mint ezt a fentebb emlitett körülményekből sokan következtethetni vélik. Ez állitásunk helyessége kitünik, ha a birói funkcziót nem a közigazgatási ténykedéshez való általános viszonyában, hanem önállóan veszszük részletes belső elemezés alá; ekkor rájövünk, hogy a biró az igazságszolgáltatás funkcziója közben igenis okozhat olyan kárt, a mely a rendes jogtalan kár fogalma alá vonható.

A birói funkczió ugyanis nem egyéb, mint egy logikai következtetés müvelete. A tényállás a főtétel, a vonatkozó jogszabály az altétel s a tényállásnak a jogszabály alá vonása utján jön létre a végtétel: a következtetés, az itélet.

A főtétel felállitása merőben ténykérdés, e részben a biró kötve van. Az altételre nézve is annyiban korlátolt, hogy a vonatkozó jogszabály ismerete s különösen az eljárási szabályok szigoru betartása, a biróra nézve feltétlen kötelező.

Csak a végtétel levonását illetőleg tarthat számot a biró jogi függetlenségre és önállóságra. Hogy a helyesen megállapitott tényállás alapján a helyes törvény rendelkezéseinek szem előtt tartásával hogyan itéli meg a kérdéses esetet, vagyis a jogkérdésben hogyan dönt: erre nézve a biró csakugyan önálló és felelőtlen. Ez a kérdés kizárólag a jogosság szempontjának érdemi mérlegeléséhez tartozik. Erre valóban kiterjed a birói cognitio függetlensége és felelőtlensége.

Ez az a momentum, a melyről a birói és közigazgatási funkczió közti viszony s a két funkczió közti különbség általános vizsgálatánál szólottunk. Ha az alsóbbfoku birói fórum a végtétel levonása körül hibásan járva el, helytelen itéletet mond: a felső biróság ezt az itéletet megváltoztatja, de azért az alsóbb fórumot vagyoni felelősségre vonni nem lehet, mert hiszen a jogosság megitélése relativ s különben is, mig az végérvényesen eldöntve nincs, addig az egész jogkérdés függőben van, s igy jogsérelmet tulajdonképen nem is okozhat. Ez a magyarázata annak, hogy midőn a valószinüségi tekintetek alapján a pernyertes fél mielőbbi kielégitése érdekében a magyar perrendtartási törvény előirja, hogy kivételképen két egybehangzó itélet alapján a további felebbezésre való tekintet nélkül végrehajtásnak van helye: a végrehajtásról . . .

szóló törvény (1881. évi LX. t.-czikk 42. §-a) e rendelkezés kiegészitéseül kimondja, hogy ha a marasztalt fél kimutatja, hogy végrehajtásra halasztó hatálylyal nem biró jogorvoslatának netáni kedvező felsőbbfoku elbirálása esetén visszvégrehajtási igénye veszélyeztetve van, követelheti, hogy a kielégités biztositékhoz legyen kötve.

Ha pedig a jogkérdés jogerős itélettel már végeldöntést nyer: az res judicata, a melyet vagyoni felelősség czimén megtámadni *nem lehet.*

Ha azonban nem a jogkérdés megitélésében, hanem a tényállás megállapitása körül követ el hibát a biró, s ezáltal okoz kárt: ekkor már a most tárgyalt birói felelőtlenség területét elhagyjuk.

Mert a felelőtlenség csak a tulajdonképeni itélkezés logikai műveletére terjed ki.

Hogy tehát valaki a birót vagyonilag sikerrel feleletre vonhassa, ahhoz olyas szempontnak kimutatása szükséges, a mi a felelőtlenséggel járó itélkezési körön kivül esik. És ilyen szempont éppen a biró által a ténymegállapitás körül vagy a per eljárásánál elkövetett nyilvánvaló hiba. E részben a biró éppen úgy tartozik vagyoni felelősséggel, mint bármelyik közigazgatási hivatalnok.

Minthogy azonban e most emlitett hibáknak megállapitása általában véve igen nehéz, a mennyiben a birói funkcziót tevő logikai müvelet egyes mozzanatait a gyakorlati esetben sokszor igen bajos egymástól élesen elválasztani, a ténymegállapitási körülmények gyakran a jogkérdés megitélése körébe is belenyulván, s mivel épp ez oknál fogva különösen a ténymegállapitásnál elkövetett hibának nagyobb fokúnak kell lenni, hogy annak s az abból származó kárnak jogtalan volta nyilvánvaló és szembeszökő legyen: mindezeknél fogva a tételes törvényhozások a birák vagyoni felelősségét a fentiekben kifejtett mozzanatok

kifejezett megkülönböztetése nélkül rendszerint *általánosságban* szabályozzák s a birák vagyoni felelősségét kivételképen és csak *nagyobbfokú vétkesség* esetében mondják ki.[1]

Ez azonban nem helyeselhető, mert — ismételjük — a biró a helytelen ténymegállapitás, eljárási szabályok meg nem tartása s a törvény nem tudása miatt kisebbfokú gondatlanságért is épp ugy feleletre vonható, mint a többi közigazgatási hivatalnokok, és az állam vagyoni felelőssége ezekben az esetekben épp ugy helyt foghat, mint a közigazgatási hivatalnokok hasonló mulasztásai eseteiben.

Ime ez a birák vagyoni felelősségének s az azt szabályozó törvényhozások rendelkezéseinek elméleti háttere. S a mondottak igazságába vetett hitünkben csak megerősödünk, ha egy pillantást vetünk az igazságszolgáltatás ama nemére, mely a bünügyekre vonatkozik s ha a büntető jogszolgáltatás főbb intézményeit veszszük vizsgálat alá.

Itt van mindenekelőtt az előzetes letartóztatás és a vizsgálati fogság kérdése. Az ezekre vonatkozó hatósági intézkedések tulajdonképen még nem tartoznak a bünügyi igazságszolgáltatás jogérdemi részéhez. Inkább jogrendészeti jellegüek s ennélfogva tulajdonképen közigazgatási természetüek azok. Ezért is tartoznak rendszerint a közvádló és a rendőri hatóságok hatáskörébe. Itten csak arról van szó, hogy bizonyos gyanuval terhelt vagy gyanus körülmények között levő egyént fogva tartanak, hogy ez által a büntető igazságszolgáltatás feladatán könnyitve legyen.

[1] A német birodalmi polgári törvénykönyv 839. §-ában ezt mondja: Verletzt ein Beamter bei dem Urtheil in einer Rechtssache seine Amtspflicht, so ist er für den daraus entstehenden Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung mit einer im Wege des gerichtlichen Strafverfahrens zu verhängenden öffentlichen Strafe bedroht ist.

Ha később a fogva tartott egyén ártatlansága kiderül: az illető kártalanitásra joggal tarthat igényt.

Az ujabb törvényhozások ezt a jogigényt, az államhatóság terhére fennálló vagyoni felelősséget kifejezetten elismerik és a kérdést kifejtett felfogásunknak megfelelően helyesen akkép szabályozzák, hogy a kártalanitási kötelezettséget az állam terhére rójják és az államot aztán visszkereseti joggal ruházzák fel az eljárt hivatalnokkal szemben.

Ime a vagyoni felelősség elvi elismerése a büntető jogszolgáltatás terén azokban az esetekben, midőn nem a jogkérdésnek birói felelőtlen megitéléséről van szó: hanem inkább ténykedésről, illetve eljárási szabályról épp úgy, mint ez a polgári biróságnál is s még inkább a közigazgatási hatóságoknál előfordul.

Megváltozik azonban a helyzet, ha a büntető érdembeli itéletre vonatkozó felelősség forog szóban. Itt már a helyzet ugyanaz, mint a polgári biróságnak a kérdés jogérdemi részében való itélkezése esetében. A jogkérdést illetőleg a büntető birót is felelőtlenség illeti meg.

Különbség e részben a polgári és a büntető itélkezés között csak annyiban van, hogy mig a jogerős polgári itéletnél a jogkérdés érdemét illetőleg a dolog természeténél fogva nem fordulhat elő az itéletnek olyan alapon való megváltoztatása, a melyre vagyoni felelősség jogczimén a birák, illetve az állam elleni kárkereseteket joggal fektetni lehetne: addig a jogerős büntető itéletnél ez az eset a dolog természeténél fogva nincs kizárva.

A polgári ügy megitélésénél nem hozható fel olyan körülmény, a mely a vonatkozó jogerős itélet *jogérdemi rendelkezésének nyilván helytelen és jogtalan* voltát, mondhatnók objectiv alapon minden kétségen kivül igazolni képes legyen. Nem igy a büntetőügyekben. Büntetőügyben ez az eset akkor fordul elő, midőn az igazi bűnös előkerülése

folytán az elitélt egyén ártatlansága s ezzel együtt a birói itélet jogérdemi részének teljesen helytelen és jogtalan volta objectiv alapon nyilvánvalóvá válik.

Innen van, hogy ezekben az esetekben a vagyoni felelősség jogos érvényesülését tagadni nem lehet.

S innen van, hogy ezekben az esetekben az ártatlanul szenvedett és megbélyegzett egyén anyagi kártalanitását ujból — igen helyesen — az állam vállalja magára ; de az eljárt biró nagyfoku vétkessége és gondatlansága esetében ellene visszkeresettel él.

Mindezekből láthatjuk, hogy a vagyoni felelősség kérdésében elvi különbség a birák és a többi, szükebb értelemben vett közigazgatási hivatalnokok között nincsen és ezt a kérdést szintén azon az elvi alapon kell megitélni és törvényhozásilag szabályozni, hogy a birák okozta jogtalan károkat az állam tartozik a károsult magánosoknak megtériteni s az állam visszkeresetileg hajthatja be a kárösszeget az eljárt birótól, ha ennek feltételei fennforognak.

Az államnak a birákért való vagyoni felelősségét szintén nem azon szempontból kell megitélni, hogy az illető biró önállóan járt-e el vagy felsőbb hatósági utasitás értelmében intézkedett.

Gyakran találkozunk ugyanis azzal az érveléssel, hogy a birákért az állam, szemben a többi közigazgatási tisztviselőkkel, azért sem vállalhat felelősséget, mivel a legfőbb államhatóság (központi kormány) reájuk a per ügy érdemi megitélésénél befolyást nem gyakorolhat.

Hiszen a közigazgatási hivatalnokért való állami felelősséget sem erre a szempontra alapitjuk.

Ez alapon — mint már többször emlitettük — legfeljebb az utasitást adó felsőbb hatósági személyt lehetne perbe vonni, s nem magát az államot.

IV. FEJEZET.

Az állam (közhivatalnok) elleni kártéritési igény érvényesitési módja.

A jogigénynek csak akkor van értéke, ha birói úton való érvényesitése biztositva van. Ez minden jogra nézve áll. A köz- és közigazgatási jogot illetőleg e tétel igazságát a modern jogtudomány már szintén bebizonyitotta, s a mult század utolsó évtizedeinek törvényhozásai a közigazgatási birósági intézmény megalkotásával jobbára tételes jogi érvényre is emelték.

A magánjogra nézve e tétel igazsága még régebben elismerésre jutott.

Ugyszólván egyidejüleg a magánjogi tudománynak a régi rómaiak által történt kifejlesztésével, a mi jóval korábbi időre esik a közigazgatási jog valódi tudományos müvelésének kezdeténél.

A közhivatalnokok illetve az állam elleni kárkeresetek érvényesitésének kérdése ellenben még mai napig sem jutott dülőre; jóllehet az már a régi római jogban sem volt ismeretlen, a századok folyamán az idők szükségletei s a változó államjogi felfogásokhoz képest más és más alakban jelenik meg a tudományos felfogásban és a tételes törvényhozásokban egyaránt.

Minthogy a közhivatalnokok eljárásáért való közvetlen állami felelősség eszméje különböző okokból tért nem hóditott a köztudatban, természetesen a kérdés mindig abban az alakban vetődött föl: mily feltételek mellett felelős a hivatalnok e minőségében végzett eljárásáért, s az ellene támasztott kártéritési igény érvényesülése mi módon történjék?

Vajjon az ilyen kárkeresetek szabad birói érvényesitése megengedhető a közhatalmat gyakorló hivatalnokokkal szemben, s nem nyit-e utat ez elv elfogadása a közhivatalnokok elleni alaptalan pereskedések tömegének?

Ez a kérdés különös fontosságot nyert az ujabb korban, midőn a közhivatali állások rohamos szaporodásával a hivatali rendszer szálai az egész közigazgatást behálózták, s a modern államra a hivatalnok-állam minőségének jegyét nyomták.

A szóban levő kérdésre nézve kétféle rendszerbeli felfogással találkozunk.

Az egyik az ősi germán elv alapján az angol-amerikai jog talaján vert gyökeret, a hol a magánjogi biráskodásnak a közéletben uralkodó s még a közigazgatás aktiv müködésére is kiható befolyásánál fogva alkalmas talajra talált az az egyedül helyes felfogás, hogy a közhivatalnokok — kezdve a miniszteren, egészen az utolsó közigazgatási közegig, kivétel nélkül a rendes polgári biróság előtt vonhatók felelősségre tetteikért, s e részben a közigazgatási hatóság semminemü előzetes engedélye nem szükséges.

A másik irányzat szerint a hivatalnokok, vagyis a közigazgatás zavartalan müködését biztositani kell idegen elemek zaklatásai ellen.

Ezt vagy ugy lehet elérni, hogy az alaptalanul perlekedőket a perbeli itéletben megfelelő pénzbüntetés éri, vagy még inkább ugy, hogy magát a per meginditását a közigazgatási hatóság előzetes engedélyétől teszszük függővé.

Ez utóbb emlitett u. n. preventiv rendszernek, a modern közigazgatási jogokban Francziaország a megteremtője és befolyásának nyomaival Nyugat-Európa majdnem mindegyik államában találkozunk.

Itt lesz helye ez intézmény történeti multját főbb vonásokban megrajzolni.

E jogrendszer történeti hátterét a franczia forradalom előtti ancien régime közéletének zavaros viszonyai képezi. A királyi központi kormányzás és a parlament közti versengés napirenden volt. A közigazgatás, igazságszolgáltatás és törvényhozás közti egyensuly megbomlott és egyik a másiknak jogköréből ragadott magához egy-egy darabot. A király az „évocatió" jogán számos ügyet saját legfőbb birói fóruma elé utalt a biróságok hatásköréből, a parlament pedig utasitásai révén reakciókép a közigazgatás menetére gyakorolt közvetlen befolyást.

Ennek az állapotnak a forradalmi jog vetett véget, az államhatalmak elválasztásának elvét proklamálva, s mivel a biróságok pártatlanságában való hit alapjában megrendült, az igazságszolgáltatásnak a közigazgatástól való éles elkülönitésével kapcsolatban ujabb tápot nyert az a törekvés, hogy a közigazgatás müködése lehetőleg minden vonatkozásban kivonassék a biróság ellenőrzése alól. Igy állott elő az a helyzet, hogy az államhatalmak elválasztása elvének ürügye alatt a közigazgatásnak a biróságoktól való *abszolút függetlensége* következett be.

Ennek a rendszernek folyománya az első forradalmi időszak VIII. évi január 22-én kelt franczia alkotmánynak 75 czikkelye, mely szerint a kormánytisztviselők birói üldözése csak az államtanács (conseil d'État) előzetes engedélyével történhetik. Ez a rendszer a legnagyobb visszaélésekre vezetett.

Egy statisztikai kimutatás szerint az 1852. és 1864. év közti 12 évnyi időtartam alatt 264 kérvény közül csak 34-nek adott helyt az államtanács. Az elégületlenség általános lett és a nemzeti védelem kormánya legelső teendőinek egyike volt, hogy az 1870. évi szeptember 19-én kelt törvényerejü rendeletével (décret-loi) eltörölte a hivatalnokok privilegiumát biztositó VIII. évi alkotmány 75 czikkelyét.

De a közhivatalnokok (állam) elleni kárkeresetek birói érvényesitésének perrendtartási kérdése azért ezzel dülőre nem jutott.

Mert — mint később látni fogjuk — az 1872-ben szervezett konfliktusi biróságnak, melyben a közigazgatási elem túlsulya biztositva van, módjában van a hivatalnok elleni kártéritési igény alapját tevő hibának közigazgatási jellegét megállapitva a polgári biróságokat a per felfüggesztése mellett illetéktelennek mondani ki, az államhatalmak elválasztása elvének tendencziózus magyarázata alapján.[1]

A mint ezekből látjuk, a franczia jogrendszerben az 1870. év előtti és utáni jogállapoton lényegbe vágó változás alig történt.

A franczia jogrendszer, valamint az annak irányát követő államokban különböző alakban kifejezésre jutó rendszerek alapfelfogásának téves volta szembeszökő.[2]

Hogy a biróság valamely közigazgatási intézkedést az általános jogszerüség szempontjából megvizsgál s ehhez képest a kártérités kérdésében itéletet mond: ezzel még

[1] L. a fennálló franczia jogrendszert részletesen e mű második részében.

[2] Ennek a rendszernek megnyilvánulásával találkozunk Németország több államában, Olaszországban egy némely hivatalnokra nézve (préfet) és a svájczi köztársaság egynémely kantonjában is. Hazánkban a birák vagyoni felelősségéről szóló 1871 : VIII. t.-czikk is e felfogás alapján áll. V. ö. e mű különös részét.

nem folyik be a közigazgatási ügy érdemébe, azt se nem semmisiti, se nem változtatja meg; vagyis nem válik az aktiv közigazgatás tényezőjévé. Az államhatalmak elválasztásának theoriája itt alkalmazást egyáltalán nem nyerhet. Mert a birói funkczió nem önálló államhatalom, hanem szintén a közigazgatási funkczió egy kategoriája. Tehát legfeljebb különböző közigazgatási funkcziók összeütközéséről lehetne szó. De valójában ez sem forog fenn. A mit a biróság tesz, nem egyéb mint az, hogy — mint minden jogvita esetén — az általános jogszerüség szempontjából itél a vitatott kártéritési kötelezettség kérdésében.[1] Ez pedig az általános jogrend alapkövetelménye. Ha a biróságtól ez a hatáskör elvitatható lenne, a modern jogállam lényegén esnék csorba. Megszünnék az egységes jogrend és egyenlő jogszolgáltatás intézményes biztositéka. A fentebb ismertetett franczia s az annak szellemében álló rendszerek csak a közhivatalnokok, illetve az állam kiváltságos helyzete mellett lehetséges. Ez pedig a jogegyenlőség elvével homlokegyenest ellenkezik.

Nézetünk szerint a helyes jogi felfogásnak más megoldás nem felelhet meg, mint az, hogy a közigazgatás müködése a kártéritési jog szempontjából, minden előzetes engedély nélkül a biróság előtt per tárgyává tehető legyen. Minthogy pedig elvi véleményünk szerint a közhivatalnokok e minőségében végzett eljárásukért a magánosokkal szemben az államot terheli közvetlenül a vagyoni felelősség: az állam elleni kártéritési igények elbirálása a polgári biróság hatáskörébe kell hogy tartozzék.

Az állam az illető hivatalnok nyujtotta perbeli védelmi anyagot felhasználhatja a védekezésnél, sőt szükség esetén

[1] A birói és a többi szükebb értelemben vett közigazgatási funkczió természetére és a kettő közti különbségre nézve l. az előző 8. §-t. Továbbá e mű második felének ide vágó részeit.

az eljárt hivatalnokot szavatosként perbe is idézheti. Ha pedig a hivatalnok a felperes részéről vitatott kárt nem hivatalos eljárása során, vagyis nem hivatalnoki minöségében követte el: akkor az állam ennek a körülménynek sikeres igazolása esetén kivonhatja magát a kártéritési perből, s a hivatalnok saját személyes alperessége alatt egyedül tartozik a pert ellátni.

És itt meg kell jegyeznünk, hogy a kártéritési igények érvényesitését illetőleg nemcsak azokban az esetekben van helye a rendes birói utnak, midőn a magánosok részéről a közhivatalnokok, illetve ezek helyett az állam ellen támasztott kártéritési igények elbirálásáról van szó, hanem akkor is, midőn az államnak a hivatalnok ellen egyenes vagy visszkereseti per czimén irányitott kártéritési igénye forog szóban. Ez a szabály a jogállam fogalmi követelménye.

Kivételesen ugyan az állam a rendes birói út mellőzésével a hivatalnok fizetéséből való levonás utján is kielégitést szerezhet. De ez az eljárás csak akkor jogosult, midőn a hivatalnok az állammal szemben a szolgálati viszonyból eredő téritményszerü kötelezettséggel (fizetés előleg, a hivatalnok rendelkezésére adott bizonyos pénzösszeg vissza nem szolgáltatása folytán előálló kincstári követelés stb.) tartozik. Ilyen esetekben az állam a birói út mellőzésével önkielégitéssel élhet a *beszámitási jog* alapján, mert ekkor a beszámitásra szükséges feltételek kétségkivül fennforognak (ugyanazon nemü, lejárt s meghatározott követelések).

Ha azonban a jogos beszámitáshoz szükséges feltételek hiányoznak, az állam sem lehet kiváltságosabb helyzetben más jogalanynál és a hivatalnok elleni kárkövetelés érvényesitése szabály szerint a birói utra kell hogy tartozzék.

A jogállam követelményeinek megfelelően igyekeztek az utolsó évtizedek törvényhozásai Európa-szerte az államok jogéletét berendezni. A közigazgatási biráskodás intézményszerü biztositása volt az utolsó lépés e téren.

Még egy feladat vár megoldásra: a bárminemü közigazgatási cselekvőség által okozott magánjogi (vagyoni) sérelem helyrehozása iránt az állam (közhivatalnokok) elleni kártéritési igénynek a tisztult közigazgatásjogi felfogás és az általános jog és igazságérzéknek megfelelő szabályozása s a vonatkozó kárkeresetek polgári biróság előtt való érvényesithetésének törvényi biztositása.

A mig ez a feladat megoldást nem nyer: a modern jogállam diszes épületét egészen betetőzöttnek tekinteni nem lehet.

II. RÉSZ.

AZ ÁLLAM (KÖZHIVATALNOKOK) VAGYONI FELELŐSSÉGE A KÜLFÖLDI JOGOKBAN.

I. Anglia.

Nem könnyü feladat az állam (közhivatalnok) vagyoni felelősségének az angol jogban uralkodó elméleti rendszeréről rövid és mégis teljes képet adni s azt a sajátságos angol jogfelfogást elemezni, melyben kérdésünk főmozzanatai és azok egymáshoz való viszonya az európai szárazföld általános felfogásától eltérően — oly különös értékelésben és elbirálásban részesül.

Kiviláglik ebből az elemzésből egyrészt az angol sajátos, mondhatnók különcz, de ennek ellenére is nagyszabásu felfogás, az alkotmány és közigazgatás alapfogalmairól, másrészt azonban az angol jogtudomány technikai fejletlensége is.

Angliában is, mint mindenütt, a kérdés megoldásának kiindulási pontját abban a viszonyban kell keresni, a mely az egyén és az államhatalom között van.

De éppen ennek a viszonynak s az abból folyó következményeknek kifejtése és helyes megértése, s még inkább megértetése okoz némi nehézséget.

Gyakran és teljes joggal hivatkoznak Angliára, mint az egyéni szabadság klasszikus hazájára. Ez a tétel azonban közelebbi magyarázat nélkül téves képet adhat

az angol jogban biztositott egyéni szabadságról és általában az egyesnek az államhoz való viszonyáról.

Az államnak és az egyesnek az emberi élet e két főtényezőjének belső szervi kapcsolata s egyazon magasabb erkölcsi eszméktől való áthatottsága sehol sem olyan erős, mint angol földön.

Itt a köz és egyes csakugyan nem ellentétes irányu tényezők, hanem ellenkezőleg egymást kölcsönösen támogatják és kiegészitik.

Innen van, hogy a franczia eredetü u. n. abszolút emberi jogok eszméje Angliában gyökeret soha sem vert. Az angol közélet tevékenységének fő rugója kétségkivül az egyéni tényező s az államhatalom cselekvősége rendes viszonyok között ehhez mérten igen szük térre szorul, azokra az esetekre, midőn az egyén az illető közfeladat ellátására gyengeségénél vagy más fontos okoknál fogva képtelen.

De viszont a hol a fennforgó közérdeknél fogva kivételképen szükségesnek mutatkozik az államhatalmi cselekvőség, ott az államot az egyéni jogok elvi határai nem korlátolják, mert ilyen elvont tételek abszolút hatályát a különben is gyakorlati hajlamu angol néplélek jogosnak el nem ismeri.[1]

Az állam és az egyén cselekvőségének köre ehhez képest nincsen a jog általános elvei által egymástól olyan éles határvonalakkal elkülönitve, hogy e két tényező competentiája már eleve az esetek mindegyikére nézve teljes határozottsággal megállapitható lenne. Egymás iránti jogi és kötelezettségi körük nincsen alaptörvényszerü elvi rendelkezések holt betüi által korlátolva, hanem mindenkori

[1] V. ö. Concha Győző akad. székfoglaló értekezése: Egyéni szabadság és parlamentarizmus Angliában. Emile Boutmy: Essai d'une Psychologie politique du peuple anglaise au XIX. siècle. 2, kiadás, 1903. 384 s köv. old.

közös czéljaikhoz és változó közszükségleteikhez képest a mindennapi birói gyakorlatban megnyilatkozó eleven közjogérzet szerint változó, mint maga az angol alkotmány, mely szintén hosszu s változatos történeti jogfejlődés eredménye.

Az állam nemcsak a magánéletben, hanem — mint emlitők — a közügyek terén is tág teret nyit az egyén cselekvőségének. Ugyszólván erre alapitja az egész közéleti berendezkedést. Teszi pedig ezt nemcsak az egyesek iránti liberálitásból, hanem a köz saját jól felfogott érdekében is. Viszontazonban, ahol az angol közéletet vezérlő közérdek az államhatalom cselekvésének szüksége mellett szól: e közcselekvőség korlátokat nem lel a tisztán magánjogi szinezetü s az u. n. ember születésével keletkező egyéni jogok fogalmában. Innen van, hogy az angol szemében nem égbekiáltó igazságtalanság, ha az egyén a köz érdekében kivételesen esetleg áldozatot is hozni kénytelen.

Már maga az állami közigazgatási berendezkedés is e felfogás uralmát hirdeti. Sem az emberi jogokat biztositó alaptörvényi kijelentések, sem az államhatalmi szervezetek és az egyesek, azaz ezek magánjogvitái felett itélkező polgári biróságok közti hatásköri összeütközések elsimitására hivatott külön államhatósági szervek az angol jogrendszerben nincsenek. Minden igazság szolgáltatásának, minden természetü jogvita eldöntésének csak egy szerve van, az egységes jogrend őre, a rendes polgári biróság. A közigazgatási hatóság és a biróság között esetleg fennforogni látszó hatásköri összeütközés kérdésében is ez dönt. Állásfoglalásának irányelveit pedig nem irott jogforrásokból meriti, hanem az évszázados, természetes történeti jogfejlés által kialakuló s a birói gyakorlatban kifejeződő jogi közmeggyőződés örökösen buzogó forrásából (Common law), mely magának az alkotmánynak is legfőbb biztositéka.

Ime amaz ellentét megfejtésének kulcsa, melyet az angol jogfelfogás egyfelől az egyéni, másfelől az államhatalmi szabadságnak elvileg egymással összeférhetetlen teljességére vonatkozólag feltüntet.

Innen van annak az angol lélekből fakadó hajlandóságnak a magyarázata is, mely az egyéni szabad cselekvés alapján álló államszervezetben az államot megszemélyesitő államfőt (korona) a legmesszebbmenő kiváltságokkal és hatalommal ruházza fel.

E kiváltságoknak egyike az a tétel, mely már tárgyunk érdemébe vág s erre vonatkozó fejtegetésünk kiindulási pontját képezi, hogy a király helytelenséget, azaz jogtalanságot nem követhet el: The king can do no wrong. Ősi maxima, melynek alapjául az a felfogás szolgál, hogy az államot az államfő (korona) személyesiti meg, a korona pedig mint a jog és igazságszolgáltatás legfőbb őre és forrása jogtalanságot nem követhet el s ennek következtében nemcsak a saját, hanem a szolgáinak nevezett közhivatalnokok (servant of the Crown) tényeiért sem vonható per utján felelősségre. De nemcsak a koronának jogtalanság elkövetése czimén való be nem perelhetősége következik ez ősi angol felfogásból, hanem az is, hogy a jogtalanúl eljárt hivatalnok védelmi kifogásként felelősségének elháritása érdekében nem hivatkozhatik arra, hogy a korona utasitására járt el.[1]

Mert ha ez meg volna engedve, ez abba az elvbe ütközném, hogy a korona jogtalanságot el nem követhet. A hivatalnok tehát a hivatalnoki szervezet legalacsonyabb pontján kezdve, annak minden fokozatán keresztül, legmagasabb csucsáig, a miniszterekig személyes felelősséggel tartozik hivatalos tényeiért.

[1] Anson: The law and Custom of the constitution 1892. I. kötet, 41—42. old.

Ime, az ellentétesnek látszó angol jog felfogásának egy ujabb megnyilvánulása.

Mert az ember igazságérzéke kétségkivül megütközik azon, hogy a hivatalnok akkor is felelősséggel tartozzék, ha felsőbb államhatósági szerv (korona, kormány) utasitása értelmében tett intézkedése okoz kárt magánosoknak s az ezek részéről támasztott kártéritési per során ne védekezhessék azzal, hogy nem saját szabad akaratából cselekedett.

De ennek a jelenségnek is meg van a megfejtési kulcsa, még pedig abban, hogy bár az államot, (korona, kormány) jogi felelősség elvileg nem terheli, erkölcsileg felelősséggel tartozik mindazokban az esetekben, midőn valamely közigazgatási hivatalnok, illetékes felsőbb hatósága rendeletének szabályszerü végrehajtása közben okoz jogtalan kárt magánosoknak.[1] E kérdés gyakorlati megoldása ugy történik, hogy a hivatalnokot személyesen kell perbe fogni, de az illető felsőbb rendelkező hatóság nyujtja a perbeli védelmi eszközöket s ha a per a hivatalnok személyes elmarasztalásával végződik, az állam fizeti meg a marasztalási összeget.

Söt ujabban kivételes esetekben, pl. pénzletéteknél vagy helytelen vámszedésekből eredő károsodások eseteiben a kártérités *jogi* kötelezettségét is elismeri az angol jog.

A most kifejtett felfogásnak azonban nem az az értelme, hogy a korona (állam) ellen egyáltalán semmiféle pernek nem volna helye. A szóban levő kiváltság csak abban áll, hogy a hivatalnok szerződésen kivüli jogtalan cselekedetéért vagy mulasztásáért (torts by servants of Crown), tehát tulajdonképeni közhatósági jogtalan tény-

[1] V. ö. Frank J. Goodnow: Comparative administrative law 1893. II. kötet, 155 és 159. old.

kedésért nem felelős jogilag az államot megszemélyesitő korona s ez alapon perbe nem vonható.

Ha ellenben szerződésszegés s ebből folyó károsodás vagy egyéb tisztán magánjogi alapon bekövetkező jogsérelem forog fenn: ebben az esetben az a felfogás uralkodik, hogy az állam — kontinentális, helyesebben német jogi münyelven szólva — a fiskus nevében eljáró hivatalnok személye háttérbe szorul és az állam a közvetlenül jogositott és kötelezett fél; s ez áll az esetleg fennforgó kártéritési kötelezettségre nézve is.

Ám a korona beperlése ebben az esetben is bizonyos formákhoz van kötve s az ellene támasztott igény birói érvényesitése a korona előzetes engedélyétől függ. A kereshetőségi jogra vonatkozó engedély (petition of Right) kieszközlése külön eljárás utján történik. Maga a jogintézmény igen régi eredetü; egy nézet I. Edward király idejéből származtatja; más nézet szerint sohasem lehetett a korona ellen engedély nélkül pert inditani s a korona perelhetése minden időben kegyelmi tény jellegét viselte magán.[1]

Annyi bizonyos, hogy a koronának beperlése a kérvényezési eljárást szabályozó 1860 julius 3-án kelt törvény (23. §. 24. Vict. Cap. 34.) uralma alatt is a korona engedélyétől függ. Az eljárás maga abban áll, hogy a kérvényiratot a belügyi kormányhoz kell benyujtani (principal Secretary of State for the Home Departement) s e hatóság a koronaügyész[2] (attorney general) kedvező véleménye esetén az ügyet az államfő elé terjeszti, az engedélynek: „fiat — let right be done“ megadása, azaz

[1] L. Walter Clode: The Law and Practice of Petition of Right under the Petitions of Right act 1860. London, 1887.

[2] Sok tekintetben a régi magyar causarum regalium director hasonmása.

aláirása végett. Ennek megtörténtével az ügy a rendes birói eljárás utján nyer érdemleges eldöntést.

A gyakorlat tanusága szerint a korona beperlésének ez a körülményes módja nem veszélyezteti a jogbiztonság érdekeit, mert a kereshetőségi jog engedélyezésével visszaélés nem szokott történni s inkább csak formai jelentősége van. Az attorney general egyébként a parlament előtt feleletre vonható, a koronának adott tanácsaiért.

Mint a kérdés érdemére nézve már megjegyeztük, a petition of Right-nek csak abban az esetben van helye, ha valamely érték, ingó vagy ingatlan dolog magánjogi alapon a jog ellenére a korona birtokába került, s az állitólag jogaiban sértett magánfél kérelme arra irányul, hogy az előbbi állapot helyreállittassék, vagy ha ez nem lehetséges, megfelelő anyagi kárpótlást nyerjen. A korona iránti eme igénynek helye van továbbá akkor is, ha szerződés be nem tartása, illetve megszegése forog fönn.[1]

Ezekben az esetekben angol felfogás szerint nem forog fenn tulajdonképen a büntető, avagy magánjogi vétkesség (tort) esete s az a feltevés áll, hogy a koronának adott helytelen felvilágositások folytán állt elő a jogi szabályoknak meg nem felelő állapot, s igy mi sem áll utjában, hogy ha tényleg helyén való, a biróság közvetlenül a koronával szemben mondja ki az előbbi állapot

[1] The only cases in which the petition of Right is open to the subject are, where the land or goods, or money of a subject have found their way into the possession of the Crown and the purpose of the petition is to obtain restitution or if restitution cannot be given, compensation in money or when a claim arises out of contract as for goods supplied to the Crown or to the public service. L. Anson id. m. II. kötet, 452. oldal.

V. ö. még: Todd: Parliamentary gowernment of England, London, 1892. I. kötet, 121. oldal.

visszaállitásának kötelezettségét illetve ennek surrogatumaként a megfelelő anyagi kártalanitást.

Egészen más azonban — mint már emlitettük — a helyzet s ezért a petition of Right-nek sem lehet helye akkor, ha a hivatalnok közigazgatási teendői közben történt vétkes cselekménye miatt a korona ellen támasztott kárkeresetről van szó. Itt már a fentebb emlitett „the king can do no wrong" elve nyer feltétlen alkalmazást. Egyik fontos elvi jelentőségü kijelentése a biróságnak erre nézve kapcsolatban a petition of Right-tel a Visconnt Canterbury versus The Queen perben történt (1843.).

Az eset az volt, hogy a Westminsteri palota egyik szobájában, megfelelő utasitásra, ócska hivatali okmányokat égettek el a hivatali közegek, de gondatlanságból a tüz elharapódzott s eljutott a hivatali állásánál fogva ugyanebben a palotában lakó Canterbury akkori képviselőházi elnök lakosztályába is, a hol állitólag 10,000 font sterlingre rugó kárt okozott a szobák képeiben. A károsult Canterbury petition of Right utján közvetlenül az állam ellen irányitotta kártéritési igényét, de siker nélkül, mert kérelmének hely nem adatott az oknál fogva, hogy a korona vétkes magaviseletet nem tanusithat s ezért sem a saját, sem a hivatalnokai tényeiért jogilag feleletre nem vonható. (V. ö. Clode id. munka 54. old.)

Ezt az esetet nemsokára követte egy másik (Tobin versus The Queen; Common Bench Reports New-Series 16. kötet, 310 lap). Ez az előbbi esethez hasonló eredménynyel végződött. A panaszos hajóját a tengeren hivatalos hatalommal, tévedésből erőszakkal megállitották s e közben erősen megrongálták, azt hivén, hogy rabszolgakereskedéssel foglalkozik. A gyanu azonban alaptalannak bizonyult s a hajótulajdonos jelentékeny kárt szenvedett. A koronát közvetlenül jogilag itt és ehhez hasonló ese-

tekben sem lehetett per utján vagyoni felelősségre vonni a „the king can do no wrong“ elvénél fogva.

Ez az ősi angol maxima tehát nem abban az értelemben veendő, hogy a korona jogtalan cselekedeteket káros jogi következmények nélkül szabadon végezhet s a nyilvánvaló jogtalan ténykedés egymagában királyi eredete miatt jogossá válik. Söt ez axioma egyik föjelentősége éppen abban áll, hogy a korona népe javát van hivatva munkálni s ezért általános szabály és feltevés, hogy jogtalan cselekedeteket sem nem tehet, sem mások ilyen cselekedetét nem hagyhatja jóvá. És ebből folyólag aztán, mint már szintén emlitettük, azt a jogi következtetést vonja le az angol jogfelfogás, hogy sem saját, sem hivatalnokai tényeiért feleletre vonni nem lehet és a hivatalnok nem hivatkozhatik arra, hogy a korona rendeletének végrehajtása miatt okozta a kárt, hanem viselkedéséért a hivatalnok maga személyesen tartozik vagyoni felelősséggel; de bizonyos esetekben az állam fizeti meg a kártéritési összeget.[1]

Ezek után már most arra a kérdésre kell megfelelnünk, hogy a most érintett erkölcsi kötelezettség alapján, mely esetekben és feltételek mellett vállalja magára az állam a kárösszeg megfizetését, vagyis e részben mik az irányadó szempontok s ezzel kapcsolatban: miben állanak az angol közhivatalnokok vagyoni felelősségének alapelvei.

Az angol jogfelfogásnak általános alapelve, hogy a közhivatalnok vagyoni felelősségéről csak akkor lehet szó, ha a hivatalnok hatáskörén kivül, hivatali minőségi körének tullépésével okozott kárt egyeseknek. A hivatali minőség körét, vagyis a hivatalos eljárás fogalmát az angol jogfel-

[1] V. ö. még Broom's Legal Maxims, 38, 39. old. John Inderman, Principles of the Common Law 321 old. Blackstonne Comm. 3 kötet.

fogás abban a helyes értelemben fogja fel, a mely a mi felfogásunknak is megfelel. Hivatalosan jár el a hivatalnok mindaddig, a mig formai, elvont értelemben vett ügykörének határait túl nem lépi. E körön kivül szünik csak meg hivatalos jellegü müködése, de azon belül végzett ténykedései a hivatali minőség jegyét viselik magukon, noha in concreto jogellenesek is. Ennek a jogi megkülönböztetésnek az angol törvényhozás és birói gyakorlat a békebirákat illetőleg kifejezést is adott.[1]

Az angol békebirák, a rendőri hatóságok, valamint a a rendelkező joggal fölruházott közhivatalnokok csak a hivatalnoki minőség formai körének tullépésével: „bei formeller Ueberschreitung der Competenz“ „sans l'autorité légal, coram non judice . . .“ vesztik el hivatalnoki minőségüket.

A milyen helyes az angol felfogás a hivatalnoki minőség vagyis a hivatali eljárás e fogalmi meghatározására nézve, épp oly következetlenséget tanusit az ebből folyó jogi következmények levonásában. E részben ugyanis azt tartja, hogy a hivatalnokot s még kevésbbé a koronát a hivatali minőségi körön belül végzett szabály szerinti ténykedéseért jogi felelősségre vonni szabály szerint nem lehet.

Ennek a sajátságos fölfogásnak fő oka bizonyára abban a körülményben rejlik, hogy az angol önkormányzati alapon épült közhivatalnoki szervezet, különösen pedig a régibb időben széleskörü közigazgatási hatáskörrel is fölruházott békebirák, a kormánytól eléggé függetlenül s önállóan müködve, nobile officiumszerü tisztet töltöttek

[1] L. 1848. évi aug. 10-én kelt törvény (11. §. 12. vict. c. 44.).
V. ö.: Die heutige englische Communalverfassung und Communalverwaltung. Rudolf Gneist, 1860. 75. §. 483. s köv. old.

be, s ennélfogva az állam a hivataloskodásuk közben okozott károk megtérítésének jogi kötelezettségétől vonakodott, és ez állások dijazatlan voltára való tekintettel, még a hivatalnok személyét illető vagyoni felelősség terhén is enyhiteni igyekezett.[1]

A hivatalos hatáskörön belül végzett tényeiért csak kivételesen, nyilvánvaló dolosus szándék esetén van feleletre vonásnak helye. Igy a békebirákra nézve az 1848. évi augusztus 14-én kelt törvény kimondja, de ezt a birói gyakorlat a többi rendelkező hatóságu főhivatalnokokra is kiterjeszteni hajlandó, hogy a hatáskörén belül végzett cselekedetéért a biró ellen csak két esetben lehet pert inditani (actio in factum ex delicto, action on the case, as for a tort) vagy szándékos gonoszság esetén (maliciously) vagy pedig akkor, ha hiányzik a „reasonable and probable cause."[2]

A rendelkezési joggal föl nem ruházott alsóbb végrehajtói hivatalnokokra pedig az áll, hogy ha ezek ügykörük, vagyis utasitásuk határain belül járnak el: akkor eljárásuk káros következményeit illetőleg fedve vannak annyiban, hogy biróilag történő elmarasztalásuk esetén a felsőbb hatóság (kormány, állam) fizeti a kárösszeget. Ez azonban csak ama bizonyos erkölcsi elvek alapján történik, s csak kivételesen van kimondva jogilag az állam kártéritési kötelezettsége.

A nem tisztán uralmi aktusokat végző közigazgatási hivatalnokok intézkedéseit illetőleg a biróságot nem feszélyezik annyira az államérdek politikai szempontjai, de

[1] A kártéritési kereset, a békebirák ellen 6 hónap alatt évül el. A per meginditása előtt egy hónappal értesiteni kell a perlési szándékról az illető birót, a ki kártalanitást ajánlhat fel.

[2] V. ö. Jenks. An outline of English local government London, 1894. 161 oldal.

azért ezekre nézve is a birói gyakorlat általános felfogása a felé hajol, hogy a hivatalnok csak szándékosság és sulyos gondatlanságért tartozik felelősséggel.[1]

Ime, fő vonásokban ez a képe az államról s az egyéni szabadságjogokról alkotott sajátságos angol felfogás alapján álló s tökéletlen technikáju jogtudományi elméletnek és a jogi igazság sugallatát követő birói gyakorlatnak.

Az angol jogérzet, az angol nép ősi hagyományon alapuló felfogásánál és az állami szuverénitásról alkotott fogalmának bizonyos tekintetben túlzott voltánál fogva nem ütközik meg azon, ha az eset körülményeihez képest az egyén a szenvedett kárviselés képében áldozatot is hoz a köz érdekében.

Megeshetik az igazságnak nagyobb sérelme nélkül, hogy a hivatalnok hatáskörén belül végzett jogtalan, de menthető gondatlanság, vagy tévedésen alapuló eljárása által okozott kárért a károsult magános esetleg sem az államtól, sem a hivatalnoktól nem nyer anyagi elégtételt. Ez a jogi szempontból méltán kifogásolható állapot, csak ott állhat fenn, a hol az állam fogalmának s az államhatalom és a magános közti viszonynak olyan sajátságos felfogása uralkodik, mint Angliában, avagy a rokon felfogásu Amerikában; de e részben e jogok utánozni való mintát nem nyujtanak.

Ezzel szemben kiemelendő az angol jogrendszernek a kérdés alaki oldalát érintő az a kitünő vonása, hogy a közhivatalnokok elleni minden kártéritési igény érvényesi-

[1] Az angollal rokon amerikai jogban a közigazgatási aktusok természete közti különbség még élesebb: discretionary acts — ministerial acts. A discretionary act kitétel az európai felfogástól eltérően az államhatósági (puissance publique) aktust jelenti szemben a fensőbb hatósági jelleg nélküli ministerial act-tal.

tésére, akár az első miniszter (miniszterelnök) akár egy adószedő hivatalos intézkedéséből folyólag támadt perről van szó — a rendes biróság utja minden akadály nélkül nyitva van.

II. Francziaország.

A franczia jogfelfogás, mint a jogelmélet más terén általában, ugy kérdésünkben is ismert iskolája annak a doktriner irányzatnak, a mely egy fogalmi megkülönböztetés szükségét helyesen érzi, de annak tényleges kivitelében mellékszempontokból vezéreltetve hibás utakra téved. Igy van ez kérdésünkben is. A mi felfogásunk szerint a hivatalnok subjectiv személyes vétkessége és a magánosokra ebből eredő *mindennemü* káros következmények a hivatalos eljárás és hivatalnoki minőség formai körén belül egyenesen és feltétlenül az állam terhére esnek, s csak abban az esetben áll a magánossal szemben a hivatalnok mint személyesen kötelezett, ha viselkedésével az objective megállapitandó hivatalos eljárás határát, a hivatali minőség *formai körét* tullépte. Ekkor kétségkivül megszünik hivatalnoki minősége, megszünik az állami közakarat illetékes kifejezője és organuma lenni, és személyes felelőssége jogczimén tartozik a magánosoknak okozott kárt megtériteni.

A franczia uralkodó jogelmélet a hivatalnok alanyi hibás viselkedésének más jelentőséget tulajdonit, még pedig nem annyira a kérdés érdemébe vágó okokból, hanem inkább a franczia forradalmi időből eredő ama törekvés czélzatának követése folytán, hogy a közigazgatás lehetőleg kivonassék a rendes polgári biróság jogi ellenőrzése alól.

A franczia államtanács (conseil d'État) mint legfőbb közigazgatási biróság joggyakorlata nyomán kifejlődött elméleti jogfelfogás szerint az állam vagyoni felelőssége csak azokért a károkért áll fenn, a melyek magának a hivatalos eljárásnak mintegy tárgyi természetü hibáiból (faut vagy faits de service, avagy faute administrative) erednek, s a melyeket élesen el kell választani a hivatalnok személyes karakterü hibáitól, melyeknél t. i. a hivatalnok részéről nagyobb fokú vétkesség forog fenn. A franczia jogi münyelvben „faute personelle"-nek nevezett e hibák által okozott károkért nem az állam, hanem egyedül az illető hivatalnok személyesen felelős ama felfogás alapján, hogy a hivatalnok részéről fennforgó subjectiv vétkességi momentum megfosztja a hivatali aktust hivatalos jellegétől. Ebben az esetben ugy fogják fel a dolgot, hogy itt nem a hivatalos eljárásnál elkövethető közönséges emberi tévessel állunk szemközt, hanem a hivatalnok személyében megnyilvánuló nagyfoku emberi indulatokkal, a melyeknek következményei a közigazgatás számlájára nem irhatók. „On ne demande donc finalement au fonctionnaire que de ne pas sortir par une faute excessive des traditions de la fonction et, comme le dit M. Laferriere: de ne pas, dans le fonctionnaire, faire apparaitre l'homme avec ses passions ou ses défaillances."[1]

E külsőleg tetszetős felfogás azonban nem jogosult s nem is ad feleletet arra a fontos kérdésre: hogy mi a biztos elválasztó határvonal a hivatali és a hivatalnoki hiba között (talán ez a kitétel felel meg legjobban a két fogalomnak); s azokban az esetekben, melyekben az állam vállalja magára a vagyoni felelősséget, mi a jogalapja

[1] Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, 5. kiadás. 1903. 251. oldal.

ennek a felelősségnek. A franczia uralkodó jogfelfogásnak ugyanis már itt előre kell bocsátanunk azt a tételét, hogy a közigazgatási hatóság discretionalis uralmi rendelkezéseiből (puissance publique) eredő károkért az állam elvben egyáltalában nem tartozik felelősséggel,[1] ugy hogy az állam felelőssége tulajdonképen csak a közigazgatási tevékenység ama terén van elismerve, a melyet franczia jogi műnyelven ugy neveznek: le domaine de l'éxecution des services publics (v. gestion publique), vagyis, a hol az állam nem valamely tilalom vagy parancs által kifejezett uralmi aktust végez. Például: a vasuti közigazgatás ügyei, közmunkák végrehajtásánál előforduló jogügyletek, házasságnál való közigazgatási közreműködés stb.

Hol a határ tehát a subjectiv hivatalnoki (faute personelle) és a mintegy objective hivatali hiba (faute administrative) között, és abban a körben, a melyben az állam vagyoni felelősségének egyáltalán helye van, mi ennek a vagyoni felelősségnek jogi alapja.

E kérdésekre a franczia jogelmélet kielégitő feleletet nem ad, de a dolog természeténél fogva nem is adhat. Söt a hatásköri összeütközési esetek fölött itélkező biróság (tribunal des conflits) 1873-ban a hires Blanco-féle ügyben hozott elvi jelentőségü itéletének kitétele, mely a Conseil d'État egy 1855-ben kelt itéletéből van átvéve s a mely azóta ugyszólván minden kérdésünkbe vágó itéletben szerepel, beismerőleg mondja: Tekintve, hogy az államot érintő az a vagyoni felelősség, a mely az általa alkalmazott közhivatalnokok tényeiből eredő károkért áll be, nem

[1] V. ö. M. Hauriou id. m. 225. s köv. old.

E. Laferrière: Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux 1896. 6. kiadás, 183. s köv. oldal.

M. Michoud: De la responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents. (Revue de droit public et de la science politique. 1895.)

eshetik a Code Civil-nek az egyesek közti viszonyra vonatkozó idevágó rendelkezései alá; s minthogy ez a vagyoni felelősség se nem általános, se nem feltétlen (kizárólagos), hanem különleges szabályai vannak, a melyek *a közszolgálat igényei szerint változnak* és azon szükségesség szerint, mely az állam és a magános jogainak kiegyenlitésében áll, ennélfogva a közigazgatási hatóság egyedül illetékes e kérdés elbirálására.[1]

A franczia uralkodó tannak és az állandó joggyakorlatnak is alapjául szolgáló ezt a legfőbb birósági elvi kijelentést a franczia közigazgatási jogtudomány csődbejelentésének kellene tekintenünk, ha át nem látnók, hogy az nem egyéb, mint a már emlitett forradalmi eredetü franczia felfogás ismert veszélyes alapelvének furfangos körülirásba burkolt biztositása. Ennek az irányzatnak czélja: lehetőleg mentesiteni a közigazgatást minden birói ellenőrzéstől. Innen van az az idegenkedés is, melylyel a francziák azt az eszmét fogadják, hogy a közigazgatási jogsérelem orvoslása az igazságszolgáltatás rendes közegei, a polgári biróság, avagy legalább a birói függetlenség minden attributumával felruházott közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozzanak. Ezek az ügyek is legfőbb fokon az alapjában véve közigazgatási hatósági jellegü államtanács elé kerülnek.

E törekvés szolgálatában a franczia jogfelfogás a leg-

[1] „Considerant que la résponsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier; que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue qu'elle a ses règles speciales qui varient suivant les besoins du service et la necessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés; que dès lors, aux termes des lois susvisées (16—24 août 1790, 16 fructidor an III.) l'autorité administrative est seule competente pour en connaître ...

sarkalatosabb jogi alapelveket feláldozni kész, azaz hogy azok megvalósitására tételének olyan megszövegezésével igyekszik, hogy az államhatalom kezei megkötve ne legyenek.

E felfogás alapjául az államhatalmak megosztása elvének hamis magyarázata szolgál, az 1790. év 16—24 augusztusi alaptörvény rendelkezésére támaszkodva: „Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeuront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture troubler, de quelque manière que ce soit, les operations de corps administratif ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions." Egy későbbi rendelet (forradalmi naptár III. év fructidor 16.) szintén ily értelemben mondja: „Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaitre des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient aux peines de droit."

Nem forog fenn kétség az iránt, hogy nem is annyira a kérdés anyagi, érdemi része, mint inkább a competentia kérdése a döntő momentum. Ezt a franczia jogi irók többsége nyiltan beismeri.[1]

A hivatali eljárásnál a faute administrative és faute personelle közti alap megkülönböztetés ugyanis módot ad az államhatóságnak arra, hogy az államhatalmak tévesen magyarázott elvére hivatkozva, kérdésünkre vonatkozó bármely kártéritési perügyet a konfliktusi biróság döntése elé vigyen s e hatóság a benne tulnyomóan képviselt közigazgatási elem uralmánál fogva a kérdéses ügyre nézve a faute administrative fennforgásának kimondásával a szintén közigazgatási hatósági jellegü államtanács hatáskörét

[1] Többek között. René Jacquelin: Les principes dominants du contentieux administratif. Paris, 1899. 295—296. old.

Achille Maestre. De l'autorité compétente pour déclarer l'État debiteur. Paris, 1899. 115 old.

állapitsa meg, s az államtanácsnak aztán az imént ismertetett felfogás értelmében teljes szabadsága van annak megállapitásában: fennforog-e az állam kártéritési kötelezettsége vagy sem. Avagy viszont a hivatalnok személyes hibájának bármely eljárás alkalmából való megállapitása esetén, teljesen kivonhatja magát az állam a vagyoni felelősség terhe alól. Mert a franczia tan szerint az állam és a hivatalnok felelőssége nem állhat meg egymás mellett. Egyik a másikat kizárja. Vagy a hivatalnok személyes hibája forog fenn s akkor az állam felelőssége egyáltalában szóba sem jöhet, vagy az állam felelős, de ilyenkor a magánossal szemben a hivatalnok teljesen mentesül a felelősségtől.

A faute administrative és faute personelle közti megkülönböztetés gyakorlati megvilágitására, a Tribunal des conflits ujabb időből való egy elvi jelentőségü itéletére utalunk. Egy község maire-je a választói jogosultak névjegyzékének nyilvános közzététele alkalmával a névsor listáján kitörölte egy polgár nevét, megjegyezvén, hogy a törlés okául az illetőnek a legutóbbi és a mostani összeirás közti időben történt diffamáló birói elitélése szolgál. Az illető polgár kártéritési pert inditott a polgári biróságnál az eljáró hivatalnok ellen, azt vitatván, hogy bár joga volt őt kitörölni a névsorból, nem volt joga a törlés okát részletesen megjelölni, és hogy ezáltal ő jogtalan kárt szenvedett. A közigazgatási hatóság hatásköri kifogása alapján a Tribunal des conflits (1897 junius 16-án hozott határozatával) kimondotta a hatáskör összeütközésének fennforgását, mert a kifogásolt intézkedés hivatali jellegü volt s igy az ebből folyó, vagy ezzel kapcsolatos bárminemü kárkereseti igény kérdése nem tartozhatik a polgári biróság hatáskörébe . . . „Il n'appert d'aucune circonstance que le maire ait commis une faute personelle pouvant se

détacher de l'acte administratif." A Tribunal des conflits nem mondta ki, hogy az illető hivatalnoknak a kereset alapjául szolgáló s állitólag jogtalan kárt okozó eljárása (a törlés okául szolgáló büntető elitélés részleteinek közlése) jogos volt, mert valóban nem volt, de azt mondja, hogy az a ténykedése hivatalos jellegü, bár esetleg helytelen müködése közben történt. Ha tehát hiba van, az „faute administrative" s ezért ennek az ügynek az elbirálása a polgári biróság hatáskörébe nem tartozhatik. (L. Revue d'administration, 1898. 1—18. oldal.)

Még jobban nyilvánvalóvá teszi a szóban levő megkülönböztetés bizonytalan, arbitrarius voltát a következő eset: Egy állami dohánygyár-telepnek kóbor kutyáktól való megvédése végett azoknak mérgezett ételekkel való elpusztitása rendeltetett el közigazgatási úton. A gyár egy alkalmazottja egy kutyát ilyen megmérgezett ételhez huzott és azt vele bevétette.

A támadt kártéritési per során a konfliktusi biróság (1879 deczember 13. Requillé-ügy) kimondotta, hogy az illető alkalmazottat faute personelle terheli, mert az utasitás nem irta elő, hogy a kutyákat a mérgezett ételhez kell vonszolni vagy vezetni.

Ha tehát az alkalmazott a mérget a kutya elé helyezi a nélkül, hogy hozzányulna, faute administrative forogna fönn.

Mint ezekből láthatjuk, az állam vagyoni felelőssége a franczia jogban igen szükkörü s még itt is igen bizonytalan *anyagi elveken nyugszik.*

Ha jobban szemügyre veszszük az uralkodó franczia jogelméletet és gyakorlatot, rájövünk, hogy az az eset, melyben az állam az u. n. faute administrative-ért kártéritési kötelezettséggel tartozik, tulajdonképen nem egyéb, mint a részünkről a közigazgatás vagyoni felelősségével jelölt esetek kategoriája, vagyis midőn a közigazgatásnak magában véve

nem jogellenes eljárása (rechtmässige Handlung der Staatsgewalt) okoz kárt magánosoknak.

És elvileg még itt sem felel az államhatalom az uralmi jogkörbe tartozó rendelkezései által okozott károk eseteiben.

Az állam elleni kártéritési igény érvényesitése pedig szabály szerint nem a polgári biróság, hanem az államtanács előtt történik.

A birói gyakorlatból kifejlődött e sajátságos francia jogfelfogásnak tudományos elméleti kifejtője M. Hauriou, kinek nézete szerint az állam vagyoni felelősségének alapja az érintett esetekben, a közigazgatási eljárásból származó koczkázatok elleni kölcsönös és közös biztositás eszméjében rejlik, — assurance mutuelle contractée par les administrés contre le risque des accidents administratifs.[1]

Ez az elméleti felfogás épp ugy nem állja ki a birálatot, mint nem a joggyakorlat és az abban kifejezésre jutó az a felfogás, mely ennek az elméletnek a szerző állitása szerint alapját képezi. Ez az elmélet sem ad elfogadható magyarázatot arra nézve, miért ne legyen az állam felelős abban az esetben is, ha a hivatalnok alanyi, személyes gondatlansága vagy vétkessége okozta ugyan a kárt, de eljárásának hivatalos minősége azért megállapitható, s miért nem felelős az állam egyáltalában abban az

[1] Hauriou id. munkája 243 és köv. old.

„C'est une théorie de responsabilité pour accident et non pas de résponsabilité pour faute des préposés ... Les choses se passent comme si la puissance publique était le gérant d'une entreprise industrielle, que l'éxecution des services publics fût cette entreprise et que les administres y fussent employés. C'est à dire que la notion de l'accident administratif parait se rapprocher de celle de l'accident industrielle telle que l'a posée la loi du 9 avril 1899. Il parait conforme à la logique de la theorie de l'accident que l'entreprise n'ait pas la charge de la faute inexcusable d'un agent parce que cette faute où apparaissent les passions individuelles n'est pas'inputable à l'entreprise."

V. ö. R. Jacquelin id. érdemes munkáját. (285 és köv. old.)

esetben, ha közhatósági rendelkezés folytán áll elő a kár. Hiszen ha már Hauriou a „risque professionel“ magánjogi elvét közjogi viszonyokra alkalmazza, ezt az elvet ki lehetne és ki kellene terjeszteni a hatósági rendelkezések okozta károkra, valamint a faute personelle eseteire is. Söt éppen azokban az esetekben, midőn az alárendelt egyes leginkább ki van szolgáltatva az állam fenhatóságának, forog fenn legnagyobb szüksége annak, hogy az állam jogi alapon vagyoni felelősségre legyen vonható.

Tartozunk azonban az igazságnak annak megjegyzésével, hogy a Conseil d'Étal azért helylyel-közzel az államot kártéritésre kötelezi olyankor is, midőn a hivatalnok személyes hibájának fennforgása el nem vitatható, söt itt-ott a hatósági rendelkezések okozta károk esetében is. Csak attól huzódozik, hogy az állam vagyoni felelősségének szilárd jogi alapjait elvileg elismerje és pontosan meghatározza, s különösen attól, hogy a rendes biróság hatásköre ki ne mondassék az államot közelről érdeklő anyagi kérdésekben.

Ez az irányzat, — melynek főképviselője E. Laferrière a Conseil d'Étal volt helyettes elnöke s a franczia közigazgatási jogtudomány elismert tekintélye, — nagyfokú elfogultságában annyira megy, hogy még ama szükkörü közigazgatási cselekvőség eseteiben is (gestion des services publics), melyekben az állam vagyoni felelősségét legalább elvileg elismeri, vonakodik e felelősség alapjául a Code civil 1382 és 1384. §-ait elfogadni, mely törvényszakaszok tudvalevően a saját, valamint az alkalmazottak cselekedetei által okozott kár megtéritési kötelezettségéről rendelkeznek. Érvelése pedig abban áll, hogy e törvényszakaszok csak *emberek* cselekedeteiről szólanak s igy az államra nem alkalmazhatók.[1]

[1] „Tout fait de l'homme qui cause un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le reparer.“

L. Lafferrière id. m. 677 s köv. old.

A törvény szövegének ilyen betüszerinti értelmezése alapján e törvényszakaszokat a magánjogi személyekre egyáltalán nem lehetne alkalmazni, holott a biról gyakorlatban általános elfogadást nyernek. Söt Laferrière is az államnak, mint fiskusnak tisztán magánjogi ügyleteiben (gestion des services privés), melyekben az állam felelősségét, illetőleg a magánjog és a polgári biróság hatáskörét elismerni kénytelen — a Code civil idézett szakaszainak alkalmazása mellett foglal állást, a mivel érvelése helytelenségét, hogy ne mondjam tudományos komolyságának hiányát legjobban nyilvánvalóvá teszi. Mert ha a Code civil szóban levő törvényszakaszai csakis az emberekre vonatkoznak, akkor szembeszökő következetlenség azt állitani, hogy az állam magánjogi ügyleteiben beálló vagyoni felelősség kérdésében e szakaszok mégis alkalmazást nyerhetnek.

E franczia jogrendszernek egyik jellemző alapvonását a forradalmi jognak az az elve adja meg (1790 jul. 17., aug. 8. és az 1793 szept. 26. törvény), hogy az államot adósnak csak a közigazgatási hatóság nyilvánithatja. Ez a jogelv az ujabb jogfejlődés során annyiban változáson ment át, hogy az államot tisztán magánjogi ügyleteiből folyólag a polgári biróság is elmarasztalhatja. De az emlitett szabály azért teljesen elavultnak mai nap sem mondható, mivel ilyen jogerős birói itélet daczára a pernyertes fél az állam ellen közvetlenül kényszer végrehajtást mai nap sem vezethet.[1]

[1] Tipikus franczia felfogással mondja A. Mestre, de l'autorité, compétente pour déclarér l'État débiteur czimű munkájában: „Contre l'État il n'y a pas de saisie, justement parce qu'il a toujours exécution amiable, l'État étant toujours solvable et honnête homme, possédant par conséquent à un degré éminent l'aptitude à pouvoir et à vouloir payer ses dettes. Une saisie permettrait au creancier de désorganiser les services publics, de porter atteint à l'ordre public dans un intérêt privé, de compromettre l'existence même de l'État à force de justice."

A franczia törvényhozás kivételképen a polgári biróság illetékességét mondja ki egy néhány közigazgatási eljárásból folyó kártéritési perre nézve is, és jellemző, hogy ezekben az esetekben elvileg az állam vagyoni felelősségét is elismeri. Igy pl. a vámügyi közigazgatásról szóló 1791. évi aug. 22-én kelt törvény szerint: „la regie sera responsable du fait de ses préposes et pour l'éxercise de leurs fonctions". Ilyen eset a kisajátitás is.

Miért nem felelhetne szabály szerint az állam minden közigazgatási hatósági intézkedésekért?!

Az uralkodó felfogás egyik védője, Berthélemy, csodálkozással hozza fel, hogy a közigazgatási hatósági rendelkezéseket illetőleg az állam felelőtlensége ellen oly erélyesen tiltakoznak egyesek és nem tesznek ellene kifogást akkor, ha a kárt a biróság helytelen itélete okozta.

Ez utóbbi esetben miért nem követelik az állam kártéritési felelősségének kimondását? kérdi Berthélemy és példaként a következő esetet hozza fel. A másodfoku biróság itélete után a marasztalt fél fizetni köteles. Fizet is, de megfelebbezi a másodbiróság itéletét. A Cour de Cassation megsemmisiti az alsóbiróság itéletét s ennélfogva a felebbező fél, a ki a másodbirói itélet értelmében már fizetett, ez összeg visszafizetését követeli ellenfelétől; de siker nélkül, mert az összeg már nincs birtokában s egyébként teljesen vagyontalan. Lehet-e feleletre vonni az államot a helytelen másodfoku birósági itélet miatt s az ez által okozott kárért? Berthélemy szerint kétségkivül nem lehet s csak azt tartja érthetetlennek, hogy akkor mi alapon legyen felelős az állam egy tulajdonképeni közigazgatási hatóság kárt okozó intézkedéséért.[1]

[1] Berthélemy az irodalomban id. munk. 59 oldal. „L'État peut il être responsable de l'erreur de la Cour d'appel? Non sans aucun doute! Pourquoi s'étonner alors que l'État qui n'a pas à indemniser des fautes des juges

Mindenekelőtt ki kell emelnünk, hogy az állam a biró jogtalan kárt okozó eljárásáért elvileg épp úgy felelősséggel tartozik, mint bármely más közigazgatási hatósági személy hasonló tényeért. Elvi különbség itt fenn nem forog. Hogy a franczia különleges jogfelfogás a birák eljárásával szemben a felelősség megitélésében enyhébb irányzatot követ, ez a kérdésnek tárgyilagos elvi megitélésén mit sem változtat. Az emlitett esetben tehát az államnak igenis kártéritéssel kellene tartoznia. De a például fölhozott eset megitélésének súlypontja nem is e mozzanat körül forog, s ez a körülmény magyarázza meg, hogy más államokban pl. Magyarországon is hasonló eset elő sem fordulhat, tehát nem is merülhet fel az a kérdés: felelős-e ilyen esetekben az állam vagy sem? Hogy ez a kérdés Francziaországban napirendre kerülhet, az csak a franczia perrendtartás és végrehajtási jog hiányos szabályozásának tulajdonitható.

A magyar végrehajtási eljárásról szóló 1881. évi LX. t.-cz. 42. §-a tudvalevően kimondja, hogy ha a végrehajtást szenvedő kimutatja, hogy a végrehajtás alapjául szolgáló itélet megváltoztatása esetében visszvégrehajtási igénye veszélyeztetve van: kivánhatja, hogy a kielégitési végrehajtás a végrehajtó által nyujtandó biztositástól tétessék függővé, vagy hogy e helyett a kérdéses összeget a per végleges eldöltéig birói letétbe helyezze.

A magyar perrendtartási jog a két egybehangzó itélet után szintén tért enged a végrehajtási eljárásnak s a felebbezésnek csak birtokon kivül, vagyis felfüggesztő hatály nélkül ad helyet. De éppen az esetleg bekövetkezhető kár, illetve az ezért az államra hárulható vagyoni felelősség következményeinek megelőzése czéljából irta elő a végre-

n'ait pas davantage à indemniser des fautes des administrateurs quand celles-ci comme celles, là sont commises dans l'exercice normal de la puissance publique?"

hajtási törvény idézett rendelkezését. Ha ezt a biztositó rendelkezést a magyar jogrendszer nem ismerné, nem foroghatna fenn kétség az iránt, hogy az állam az imént fölhozott példához hasonló esetben bekövetkezett s a magános részéröl vétlenül szenvedett kár megtéritésére joggal kötelezhető lenne. Ha a szóban levő károsodás azért következik be, hogy a két egybehangzó itélettel marasztalt nem veszi igénybe a végrehajtási törvény 42. §-ban körülirt biztositást és közvetlenül az ellenfelének teljesiti a fizetést, akkor a kártéritési jogigény feltételei persze hiányoznak. Ez természetes, mert ebben az esetben a kár nem érné vétlenül, söt annak bekövetkezését saját mulasztása okozná. Ilyenkor pedig az általános kártéritési jog alapelvénél fogva kártéritési igénynek helye nincsen.

Ujabban különben a franczia jogban is tért kezd hóditani az állam (közhivatalnokok) vagyoni felelősségének helyes elméleti felfogása; bizonyitéka ennek a birói tévedések áldozatainak kártalanitásáról 1895 junius 8-án kelt törvény, melyben az államnak birói uton érvényesithető egyenes vagyoni felelőssége van kimondva, eszmemenetéül pedig az a helyes felfogás szolgált, hogy az állam felsőbb hatósági eljárásban sem vonhatja ki magát a közigazgatási jogszervezetet idegrendszerként átható felelősségi jogelv hálózatából. Világosan és szépen fejezi ki ezt az alapgondolatot M. Bérenger a szenátus elé terjesztett előadói jelentésében: „La commission ne conteste pas que la victime de l'erreur judiciaire n'ait *un droit incontestable et precis à réparation* lorsqu' aucune faute de sa part n' a pu justifier la poursuite. Car la faute sociale est ici évidente, l'État seul en peut répondre *et la conception d'un État impeccable et irresponsable n'est plus de notre siècle.* Cette pretendue doctrine de l'infallibilite de l'État de son irresponsabilité, n'est plus de notre temps; c'est une

thèse féodale et je regrette la voir approuvée par le Gouvernement.[1]

Az állam kiváltságos helyzetével kapcsolatosan a franczia jogrendszerben a kormányhatósági hivatalnokok is bizonyos privilegizált helyzetben vannak.

Az 1870. évi szept. 19-én kelt törvényi rendelet eltörölte ugyan a hires VIII. évi alkotmány 75. czikkét, mely a kormányhatósági közhivatalnokok perelhetését az államtanács előzetes engedélyétől tette függővé és igy attól fogva a per szabad megindításának törvényi akadálya nincs, de az 1872. évi május 23-iki törvénynyel felállitott konfliktusi biróság (Tribunal des Conflits) már érintett joggyakorlata mellett végeredményében a dolog lényegén változás alig történt. E biróság döntő felfogása szerint ugyanis (1873. évi julius 26-án a hires Pelletier-ügyben mondott elvi jelentőségü itélete) az 1870-iki rendelet megszüntette bár az előzetes perengedélyi rendszert, de nem törölte el az államhatalmak elválasztásának alapelvét; s ennélfogva mig egyrészről szabad a magánosnak a közigazgatási tisztviselőt a polgári biróság előtt vagyoni felelősség czimén perbe fogni, másrészről az illetékes közigazgatási hatóság hatásköri kifogása alapján a konfliktusi biróság, ha faute administrative fennforgását látja, a polgári biróságot illetéktelennek mondja ki és a közigazgatási hatóság (államtanács) hatáskörét állapitja meg; és ilyenkor legfeljebb az állam felelősségéről lehet szó. E kérdés elbirálására — mint már érintettük — a polgári biróság illetékes nem lehet, mert e biróságnak nincsen joga a közigazgatás ügyeibe befolyni s azt birálat tárgyává tenni; mert a felelősségi kérdésnek sajátságos szempontjai vannak, s annak „suivant les besoins du service" való megitélésére, egyedül a közigazgatási hatóság hivatott.

[1] Az 1893. évi május 30-iki ülés jegyzőkönyvéhez tartozó 186. szám függelék 20 és 21. old.

Az államhatalmak elválasztása elvének e nyilván tevés és mesterkélt értelmezésén alapuló ez a jogfelfogás módot nyujt az államhatóságnak, hogy a közigazgatási tisztviselő ellen támasztott kártéritési igényt ugyszólván tetszése szerint elvonhassa az egyedül hivatott polgári biróság itélkezésétől és csak a faute personelle arbitrális módon való megállapitása esetén ad helyet a rendes birói eljárás mellett való birói itélkezésnek.[1]

A közigazgatási hivatalnokok személyes vagyoni felelősségére nézve különben általánosságban külön törvény nincsen és speciális törvényes rendelkezések is gyér számban vannak.

A joggyakorlat és jogelmélet (Laurent) szerint a közigazgatási hivatalnokok vagyoni felelőssége a Code Civil 1382. és 1383. §-ai nyernek alkalmazást s igy — már a mennyire ez a gyakorlatban egyáltalán érvényesülhet — a közhivatalnok a legkisebb foku gondatlanságért is felelősséggel tartozik.[2]

Azért tettük a korlátoló megjegyzést, mert annak az elvi álláspontnak, hogy t. i. a hivatalnok az 1382 és

[1] Joggal támadja e rendszert az ujabb franczia közigazgatási jogi irodalom egyik jeles munkása René Jacquelin is id. művében és szakitva az uralkodó irányzattal a tárgyilagos vizsgálat helyes érzékével vitatja, hogy az államhatalmak elválasztásának elvét proklamáló 1790 aug. 16—24-iki törvény, mely abirói funkcziót elkülöniti tulajdonképeni a közigazgatásitól, nemcsak azt jelenti, hogy a biróságok nem avatkozhatnak a közigazgatás ügyeibe, hanem azt is, hogy a közigazgatási hatóságok sem hatolhatnak be az igazságszolgáltatási közegek jogos területére. Már pedig ez az eset forog fenn a jelenleg fennálló franczia rendszerben. Olyan ügyeket von el a közigazgatási hatóság a biróság hatáskörébõl, melyeknek megitélésére egyedül ez utóbbi hatóságok illetékesek.

[2] Code civil 1382. §. Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.

1383. §. pedig: Chacum est responsable du dommage qu'il a causé non seulment par son fait, mais encore par sa negligence ou par son imprudence.

1383. §-ai értelmében a legkisebb fokú gondatlanságért is felelős, a valóságban korlátolt és bizonytalan érvényesülési tere van, mivel a faute administrative megállapitása esetén, mint többször emlitettük, a hivatalnok mentesül a magánossal szemben a vagyoni felelősségtől; különösen áll pedig ez az uralmi (hatósági) ténykedéseket illetőleg. Ugy, hogy az emlitett tétel *teljes és biztos* alkalmazást tulajdonképen csak az állam magánjogi vonatkozásu ténykedéseit végző hivatalnokokra nézve nyer. Még pedig ezekben az esetekben a Code civil idézett §-aiban körülirt felelősség cumulativ érvényesüléshez jut. A mi az uralmi aktusokkal kapcsolatos kártéritési esetekben ki van zárva, az államnak és hivatalnoknak együttesen való feleletre vonása a rendes biróság előtt: az itt lehetséges.

Külön törvényi rendelkezés van végül a birák vagyoni felelősségéről a polgári perrendtartás 505. és következő §-aiban.[1] (La prise à partie.)

Kimondja e törvény, hogy a birák ellen csak a következő esetekben lehet perrel fellépni: dolus, csalás esetén; ha a törvény külön mondja ki a birák kártéritési kötelezettségét; s végül a jogszolgáltatás megtagadása esetében, (déni de justice). A kereset meginditása előtt azonban kérelmet kell intézni az illetékes birósághoz a per meginditbatására. (510. §.). A kérelem elutasitása esetén a biróság a kérvényezőt pénzbüntetéssel sujtja, mely nem lehet kisebb összegü, mint 300 frank.

Egész röviden érintjük még a miniszterek vagyoni felelősségét. Erről a különben élénk elméleti vita tár-

[1] Megjegyzendő, hogy a hivatalnok felelősségének előzőleg tárgyalt jogrendszere csak a tulajdonképeni közigazgatási hivatalnokokra vonatkozik. A birák oda nem tartoznak. Innen van, hogy az 1870-iki rendelet daczára a Code d'instruction criminelle 479. és 483. §§. hatályukban fenmaradtak; e szakaszok a büntetőjogi hatósággal fölruházott közigazgatási (rendőri) tisztviselők szabad biról beperlését meg nem engedik.

gyát képező kérdésben megállapithatjuk, hogy mivel az 1870-iki rendelet a közhivatalnokok szabad perelhetési rendszerét hozta be, tekintet nélkül a hivatalnoki rangfokra: a miniszterek sem tesznek e szabály alól kivételt. Ez a felfogása a franczia jogi irók több jelesének is.[1]

A miniszterek beperlése tehát helyt foghatna akkor is, ha a parlament elbirálása alá tartozó büntetőjogi felelősséggel nem kapcsolatban, hanem ettől függetlenül, mint önálló per szerepelne is a miniszter ellen támasztott kártéritési igény.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a miniszterek vagyoni felelősségére vonatkozó jogelméleti vita éle szintén eltompul a kérdés gyakorlati megoldásánál.

Először is ritkán fordul elő az ilyen eset. És ha elő is fordul, a már ismert franczia jogrendszer mellett mindig módjában van a kormányhatóságnak, a konfliktusi biróság reá nézve kedvező itélete révén a kártéritési igény elbirálását a polgári biróság hatásköréből elvonni és igy a közigazgatási hatóságot illeti meg az arbitrarius hatalom „suivant les besoins du service et la necessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés" dönteni el, hogy a fennforgó faute de service elegendő alap-e arra, hogy az állam azért a károsult magánosnak kártéritést adjon vagy sem.

III. Belgium.[2]

Olaszországon kivül Belgium az az ország, a mely leghivebben őrzi meg a franczia jogrendszer befolyásának

[1] V. ö. A. Esmein, Élements de droit constitutionnel francais et comparé. Paris, 1899. 2. kiadás, 597 s köv. old.

[2] V. ö. Giron Elements de droit public. Bruxelles, 1900. 495 és köv. old. E. Laferrière. Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. 1896. 85 és köv. old.

nyomait, annak a több-kevesebb ideig tartó uralomnak hatásakép, melylyel Francziaország a történeti multban Belgium fölött birt. Ez okból a franczia jogállapot bővebb ismertetése után Belgiummal röviden végezhetünk.

E két állam között kérdésünkre nézve a főkülönbség a közhivatalnokok vagyoni felelősség czimén való beperlésének rendszerében van. E részben a belga jog előnyösen különbözik a franczia jogrendszertől.

De a mi az állam vagyoni felelősségét illeti, erre nézve Belgiumban is az a téves franczia felfogás uralkodik, hogy az állam elvileg felelősséggel nem tartozik hivatalnokainak eljárásáért. E részben reá nézve a Code civil (Belgiumnak mai nap is tételes magánjogi kodexe) 1384. §-a alkalmazást nem nyerhet. E törvényszakasz Belgiumban is csak akkor alkalmazható az államra, ha mint fiskus szerepel a magánjogi forgalomban.

A közigazgatási hivatalnokok személyes vagyoni felelősségét és ennek érvényesitését illetőleg azonban, lényeges a különbség a két jogfelfogás között.

Belgiumban a franczia forradalmi időszámitás VIII. évében hozott alkotmány 75. czikkelye csak a Francziaországtól való elválásig (1815) volt érvényben s már egy 1816 február 16-án kelt királyi rendelet, később pedig maga az 1831. évi alkotmány 24. czikkelye törvénybe iktatja azt az elvet, hogy a közigazgatási hivatalnokok birói üldözéséhez semmiféle előzetes engedély nem szükséges. Ehhez képest aztán a birói gyakorlatban az a felfogás alakult ki, hogy a polgári biróságnak teljesen szabad keze van a hivatalnoki cselekmények által okozott károk megtéritési kötelezettségének megitélésében.

E részben nem áll fenn a faute de service-nek az a franczia elmélete, melynek alapján az ilyen természetünek minősitett hibákból eredő káresetek fennforgásakor: a polgári

biróság nincs hivatva a kártéritési kérdés megitélésére és se a hivatalnokot, se az államot nem marasztalhatja el.

A belga hivatalnok elleni kárkeresetet nem vonja el a biróság itélete alól a hivatali cselekmény, illetve az ezzel kapcsolatos szolgálati rendellenesség jellege.

A biróság ugyan nem változtathatja meg a kérdéses közigazgatási határozatot, mert ez a belga jogelmélet felfogása szerint a közhatalmak elválasztásának elvébe ütközném, hanem azért a közigazgatási intézkedés okozta kár megtéritésére az illető hivatalnokot legjobb belátása szerint kötelezheti.

A birákra nézve a Code Civilnek a franczia jogot tárgyazó részben ismertetett 505. s köv. §-ai alkalmaztatnak, a mi a biráknak Belgiumban is kiváltságos helyzetet biztosit.

A közigazgatási hivatalnokok vagyoni felelősségét illetőleg különben a birói gyakorlatban erős az a felfogás, hogy a közigazgatási hivatalnokok csak vétkesség vagy sulyos gondatlanság esetén marasztalhatók el kártéritésben.

IV. Olaszország.

Az olasz jogrendszerről s jogfelfogásról alig egy-két szót kell mondanunk. Belgium után Olaszország az az állam, a mely jogi felfogásában legélénkebben tünteti fel a franczia jogtudomány és tételes jogrendszer uralkodó elveinek nyomait, következményeként annak a franczia uralomnak, mely alatt Olaszország egy ideig állott.

A régebbi jogban a kormányhatósági hivatalnokoknak kártérités iránti beperlése szintén előzetes kormányhatósági engedélyhez volt kötve, épp úgy mint Francziaországban a hires VIII. évi alkotmány 75. czikke uralma idején.

Az olasz jogban lényegbe vágó változást az 1864. évi törvényhozás idézett elő; mellesleg megjegyezve, ehhez a törvényhozási akczióhoz fűződik a közigazgatási szakbiróság intézménye eltörlésének emléke is, mely intézményt azonban később ismét visszaállitották.

Az ujabb olasz jogban szabálylyá a közhivatalnokok szabad beperlési rendszerét emelték, s csak kivételképen a régi jogfelfogás maradványakép irják elő a községi törvény 8. és 110. §-a a kormányhatósági perengedély szükséget a préfet, alpréfet és a maire közfunkczionáriusokra nézve.

Az olasz polgári biróság a közhivatalnok közigazgatási intézkedését vizsgálat tárgyává teheti — a préfetre stb. nézve persze csak engedély esetén, — de azt meg nem változtathatja, sem meg nem semmisitheti; a kártérités kérdésében azonban szabadon hozhat marasztaló határozatot.

Pozitiv jogszabály általánosságban a közhivatalnokok és az állam vagyoni felelősségéről nem intézkedik. A magánjogi törvénykönyv idevágó rendelkezései (1151. és 1152. art.) nyernek alkalmazást, melyek a saját és mások cselekedeteiért való vagyoni felelősséget szabályozzák.

De ki kell emelnünk, hogy az olasz jogtudományban, sőt helylyel-közel a joggyakorlatban is határozott nyomait találjuk annak a franczia eredetü tannak, hogy az állam jus imperii-jellegü rendelkezéseiért felelősséggel nem tartozik, hanem csak jus gestionis-tény kedésekért.[1]

[1] V. ö. Pietro Bertolini, Delle Garanzie delle legalità in ordine alla funzione amministrativa.

Bonasi, Responsabilità dello Stato per gli atti dei sui funzionare. Róma, 1866.

V. Svájcz.[1]

A svájczi kötelmi jog I. czim, 2. fejezet, 64. czikkelye kimondja, hogy a közhivatalnokok által, hivatali eljárásuk közben okozott károk megtéritési kötelezettségének kérdését a szövetségi és kantonális törvények, a kötelmi jog határozmányaitól eltérő rendelkezésekkel szabályozhatják.

Ha tehát e kérdésben ily külön törvények nincsenek, vagy olyanokat az egyes törvényhozások nem hoznak: az általános kötelmi jog 50. czikkelye az irányadó; ez pedig kimondja, hogy minden jogtalanul okozott kár megtéritendő a károsultnak (damnum injuria datum).

Hogyan éltek az emlitett 64. czikkelyben foglalt engedélylyel az egyes törvényhozások?

A szövetségi alkotmány 117. §-a elvi általánosságban kimondja, hogy a svájczi szövetségi hivatalnokok eljárásukért felelősek, és hogy későbbi törvény fogja ezt a felelősséget részletesen szabályozni. Ezt az ujabb törvényt azonban ezideig még nem hozták meg. Minthogy azonban ennek a 117. §. kijelentése teljesen egyezik az előző szövetségi alkotmány 110. §-ával, a melynek alapján a szövetségi hivatalnok vagyoni felelősségéről 1850 deczember hó 9-iki kelettel egy külön törvényt hoztak, s mivel másrészt az általános kötelmi jog 64. czikkelye különben is megengedi a szövetségi és kantonbeli törvényhozásoknak, hogy kérdésünkről külön törvényeket hozzanak: a közhivatalnokok vagyoni felelősségét tárgyazó 1850 deczember 9-iki törvény mai nap is érvényben van.

[1] A svájczi törvényhozás ismertetésével, annak kevésbbé jelentős volta és helyszüke miatt is sommásan végzünk. A jogelméletet illetőleg mely lényegbeli uj momentumot különben sem tartalmaz, l. az 1888. évben Neuchâtelben tartott svájczi jogászgyülés tárgyalásait, s főleg E. Ziegler előadói véleményét.

Ha a törvényhozásnak joga van e kérdésre nézve uj törvényt hozni, kétségkivül arra is joga van, hogy ujabb törvény helyett egy már régebben hozott törvényt tartson fenn hatályában.

Mindenekelőtt kiemelhetjük, hogy a szóban lévő törvény szerint a szövetségi hivatalnokok elleni kártéritési per meginditása előzetes engedélyhez van kötve, a mi, mint más országokban, itt is a legerősebb birálat tárgyát képezi.

Egyébként a kártéritési per alapjául az olyan kár szolgál, melyet a hivatalnok hivatalos eljárása közben vétkes magaviselete által, avagy valamely törvény vagy rendelet megsértése folytán okozott.

E törvényhozás elavult voltát az a rendelkezés is bizonyitja, a melylyel a hivatalnok eljárásáért az állam vagyoni felelőssége szabályozva van. A törvény 3. §-ában kimondja, hogy ha egy testületi hatóság valamely jogtalan, kárt okozó intézkedést tesz s e testületnek pro rata és nem solidaris felelősséggel tartozó egyes tagjaitól a károsult kártéritést nem nyer, akkor e tagok helyett az állam (Bund) tartozik vagyoni felelősséggel másodsorban.

Ha azonban *egyes* hatósági személy felelőssége forog szóban és ilyen egyes hivatalnok nem képes a károsultat kielégiteni, akkor az állam nem vállalja magára a felelősséget.

A kantonok alkotmányainak majdnem mindegyike kimondotta a közhivatalnokok vagyoni felelősségének elvét.[1]

[1] Zürich, 1869. 10. §.
Bern, 1893. 15. §.
Solothurn, 1885. 7. §.
Baselstadt, 1889. 9. §.
Luzern, 1875. 16. §.
Uri, 1830. 17. §. stb.

Ez alkotmányi kijelentések a kérdést részletesen tárgyazó ujabb törvényeket igérnek, de ilyen különleges törvényeket csak egy-két kantonban hoztak. Ezek közül némelyek teljesen az 1850. évi decz. 9-iki szövetségi törvény mintájára készültek (Schaffhausen), mások ettől eltérőleg élénk tarkaságot mutatnak, hol kimondva az állam felelősségét hivatalnokainak eljárásáért, hol nem, vagy csak részben.

Az állam vagyoni felelősségét általában három kanton törvényhozása ismeri el: Bern Solothurn és Schaffhausen.

Elég lesz ha a berni törvényhozás (1851 május 19.) elvi rendelkezéseit ismertetjük. E törvényhozás szerint minden közhivatalnok felelős a hivatali kötelességeinek megsértéséből származó károkért. A hivatali testületek egyes tagjai nem felelősek egyetemlegesen és a testület vagyontalan tagjaiért az állam vállal szavatosságot.

A kárkereset a polgári biróság elé tartozik, de a per meginditása előtt az illetékes hatósághoz kell fordulni (kormánytanács vagy főtörvényszék a szerint, a mint közigazgatási vagy birói hivatalnokról van szó) a vagyoni felelősség, illetve a hivatalnok vétkességének kimondása végett. A polgári biróság tulajdonképen csak a kár fennforgása és terjedelme fölött határoz. Ez eljárás bonyolult és nehézkes voltát azonban nagyon egyszerüsiti a törvény 51. §-a, mely kimondja, hogy a kártéritési keresetek közvetlenül az állam ellen is indithatók, ennek hagyva fenn a jogot, hogy az illető hivatalnok ellen visszkereseti uton forduljon. Az állam elleni kártéritési igény érvényesitése a rendesnél rövidebb határidőhöz van kötve, hogy az állam visszkereseti igénye el ne évüljön.

A közhivatalnokok személyes vagyoni felelősségének alapját illetőleg szintén eltérnek egymástól az egyes kantonbeli törvényhozások. Vannak kantonok (St. Gallen, 1885 nov. 25. törvény 2. czikkelye; Thurgen, 1851 szeptember 25. törvény 2. §.), a hol a hivatalnok csak a vétkességért vagy sulyos gondatlanságért tartozik felelősséggel. Másutt a culpa levis-ért is. (Pl. Luzern, Freiburg).

A svájczi jog előnyére végül ki kell emelnünk azt az elvi momentumot, hogy a birák és a közigazgatási hivatalnokok között a vagyoni felelősség szempontjából különbséget nem tesz. Ezt a felfogást az egyes kantonok törvényhozásai majdnem kivétel nélkül érvényre emelik.[1]

VI. Németország.

Németországban az állam vagyoni felelősségének kérdése hosszú ideig a tudományos tárgyalás napirendjén volt és a mi a kérdés elméleti alapon való megoldását illeti, még mai napig is ugyszólván nyilt kérdésnek tekinthető. Mindazáltal Németország az az állam, a hol a kérdés dogmatikai kifejtésére viszonylag a legnagyobb súlyt fektették. Mig Francziaországban és Angliában a kérdés elméleti felfogását sajátos nemzeti jogfelfogások, jogi hagyományok és előitéletek befolyásolták, Németországé legalább az érdem, hogy tárgyilagos tudományos alapon igyekezett a kérdés megoldási kulcsát megtalálni. Az eredmény azonban a tudomány szempontjából itt sem volt teljesen kielégitő. Hiányzott az az általános közigazgatásjogi conceptio, a mely nélkül a kérdés megoldása

[1] V. ö. Geser-nek az irodalomban id. munk. 89 s köv. old.

lehetetlen. Egyoldalu szempontok és irányok érvényre juttatásával e kérdésben czélt érni nem lehet. Sem a merev államjogi felfogás, sem a szintén egyoldalu magánjogászi (privitizáló) elmélet nem vezet a helyes megoldáshoz. Hanem igenis a két szempontnak összeegyeztetését eredményező egységes modern közigazgatásjogi felfogás az, mely a kérdés megoldásának kulcsát nyujtja.

Németországban is az egyes elméleti kisérletek egy-egy ilyen különleges szempont érvényesitése alapján történtek, a minek káros következményei szemmelláthatólag mutatkoztak különösen a német jogászgyülés tárgyalásain, hol a német jogászi közvélemény egységes és megnyugtató megállapodásra jutni alig volt képes, és bár a többség véleményében a helyes jogi megoldás jutott érvényre, sok ingadozás és vajudás és inkább a politikai, mint a jogi szempontok kifejtése alapján állt elő ez az eredmény.[1]

Sundheim utalt a 19. század elején elsőben arra, hogy szakitani kell a kérdés megitélésénél az eddig divó tisztán magánjogi felfogással s a megoldást közjogi alapon

[1] L. a VI. és IX. német jogászgyülés tárgyalásait. Verhandlungen des VI. deutschen Juristentags. 1867. III. kötet 78 s köv. old.

„Dass der Staat, beziehungsweise die Gemeinde für Schäden und Nachtheile haften, welche von ihnen angestellten Beamter durch vorsätzliche oder culpose Verletzung ihrer Dienstpflicht einem dritten zufügen. Die Vorbedingungen dieser Verhaftung nach Massgabe des erstatteten Gutachtens bedürfen jedoch einer nochmaligen Erörterung im Einzelnen, welche dem nächsten Juristentage vorbehalten wird.“

A IX. német jogászgyülés 1871-ben pedig nagy vita után Zachariae javaslatára kimondotta. (L. Verh. III. köt. 63. és 340 és köv. old.). Der deutsche Juristentag spricht seiner Ueberzeugung dahin aus, dass der Staat bei seiner Gesetzgebung in Betreff der Schadenszufügung seiner Beamten das Prinzip der directen Haftungsverbindlichkeit des Staates zur Grundlage zu nehmen habe.

kell keresni,[1] de ez uj irányzat első határozott védőjéül mégis B. W. Pfeiffer-t kell tekinteni.[2]

De Pfeiffer is csak inkább érzi az állam vagyoni felelősségének szükségét, a nélkül, hogy azt kellőkép megokolni képes volna. Az a felfogása, hogy az alattvalótól követelt engedelmességnek corollariuma az állam kártérítési kötelezettsége a hivatalnokai által okozott károkért, magában véve nem adja a megoldás kielégitő indokát. Ez, mint tudjuk, csak egyik, bár kétségkivül fontos mozzanata a kérdésnek. De nem az egyedüli. Ebből még meg nem magyarázható meg az, miért feleljen az állam olyan esetekben, midőn az államhatóság magatartása nem jogtalan *cselekvésben*, hanem jogtalan *mulasztásban* nyilvánul.

Pfeiffer felfogásának egyáltalán egész alapgondolata hibás; az államot mint a cselekvő nemzetszemélyiséget összetéveszteni látszik az államfővel, illetve a kormánynyal. Ezért jut arra a véleményre, hogy az állam a birák tényeiért felelősséggel egyáltalán nem tartozik, mert ezeknek a függetlensége nem engedi meg, hogy a kormány, illetve az államfő befolyást gyakoroljon viselkedésükre. Ez az érvelés Pfeiffer egész elméleti felfogását megfosztja értékétől. Hiszen az állam felelősségének nem az az alapja, hogy a főállamhatóságnak utasitási joga van az alantasabb közegekkel szemben. Ez a kérdés kizárólag az állam és a hivatalnok közti belső viszonyra tartozik s a hivatalnok személyes vagyoni felelősségének megbirálásánál fontos. De nem akkor, midőn a közhivatalnokok ténykedésében,

[1] Über Schadenstiftung durch Staatsbeamte und der Haftverbindlichkeit des Staates dafür. (1827.)

[2] Practischen Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft (1828) II. k. 361—384. old., továbbá III. k. 380—386. old. (1831.)

bármilyen belső folyamat utján kialakuló és kifejeződő államhatalom, mint a nemzetszemélyiség közigazgatási cselekvésében nyilvánuló egységes közhatalom akarata okozott tulajdonképen jogtalan kárt magánosoknak.

Hiszen ha a felsőbb rangu hatóságok utasitási jogosultsága volna a döntő szempont kérdésünk megitélésében, akkor ez az okfejtés nem az államnak, a köznek, hanem csak a felsőbb utasitási joggal felruházott hatósági közegek, illetve legfelsőbb fokon a központi kormányférfiak személyes vagyoni felelősségéhez vezetne, a mi sem a kérdés helyes elméleti felfogásának, sem a károsult magános érdekei biztositásának nem felelne meg.

A Pfeiffer kitüzte jó irányban, de szélesebb jogelvi alapokon halad Zachariae[1] és csak végső tételének felállitásában téved; általában véve helyes fejtegetéséből ugyanis azt a téves következtetést vonja le, hogy az állam nem első sorban, hanem csak subsidiariusan tartozik felelősséggel a hivatalnokai által magánosoknak okozott károkért.

Erre a logikai következetlenségre figyelmeztet E. Loening is, a ki különben Zachariae kiindulási tételének jogosultságát kétségbevonja és az állam vagyoni felelősségéről irott, máskülönben figyelemreméltó müvében arra a végeredményre jut, hogy jogelvi alapon az állam általános vagyoni felelőssége a közhivatalnokok hibás tényeiért nem állapitható meg.[2] Szerinte mindig a szóban forgó hivatali funkczió karaktere a döntő szempont a kérdés megitélésében. Fő érvelésének ereje az ellen az állitás ellen irányul, mely szerint az állam kártéritési kötelezettsége az alattvalók engedelmességéből következnék. Alapgondolata az, hogy az

[1] Über die Haftungsverbindlichkeit des Staats aus rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen seiner Beamten.

[2] Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht. 1879.

állam nem követel vak engedelmességet a polgároktól; ha tehát a magános egy hivatalnok jogtalan intézkedésének engedelmeskedik, a netán beállott kár megtéritését jogi alapon nem követelheti az államtól s az állam csak kivételképen, inkább méltányossági szempontokból vállalhatja el a kártéritési kötelezettséget.

Loening okoskodása nem állja meg a tárgyilagos birálat sulyát. Erre vonatkozó nézetünket munkánk első részében részletesen kifejtettük. Tudjuk, hogy a magános csak az általános competentia szempontjából vizsgálhatja a hatósági intézkedést. Ha a kérdéses intézkedés az illető hivatalnoknak — in abstracto — formai hatáskörébe tartozik, akkor a vele szemben kifejtett jogos ellenkezésnek igen szük köre van, jóllehet a konkrét intézkedés jogtalan. Az ellene való összes jogos védekezése a megengedett perorvoslat igénybevételében áll. Ezzel élni joga van, sőt kártéritési igényének biztositása érdekében egyenesen szükséges is. Mert csak a vétlenül szenvedett kár szolgálhat kártéritési igény alapjául. Másnemü védekezésének azonban sem jogossága, sem gyakorlati haszna nincs.

Az aktiv ellentállás nem engedhető meg jogi szempontból abban az esetben, ha a hivatalnok ebbeli minőségében jár el, még ha a kérdéses intézkedés nyilvánvalóan jogtalan is. Mert — a mint már munkánk általános részében szintén kifejtettük — az állam közhivatalnokainak feladatkörét általános elvi alapokon határozza meg; s e mondhatnók, formai hatáskörön belül ruházza föl a közhivatalnoki minőség minden kellékével. Ha tehát a hivatalnok e körön belül, vagyis hivatalnoki minőségében jár el, anyagilag az adott esetben tett intézkedése jogtalan, helytelen lehet a nélkül, hogy ezáltal megszünnék intézkedésének hivatalos minősége, vagyis államhatalmi jellege. Ez intézkedés ellen épp ezért az állami közfeladatok sikeres és gyors megvaló-

sitása érdekében a magános csak a törvényileg megengedett jogorvoslattal élhet · más védekezésnek pl. aktiv ellenállásnak meg különben sem volna gyakorlati haszna, mert a közhivatalnok rendelkezésére álló közhatalom tulsulya alatt megtörnék. Viszont azonban, ha a hivatalnok jogtalan intézkedése folytán kárt szenvedett, elvitázhatatlan az a joga, hogy a kár megtéritését első sorban is közvetlenül az illető hivatalnok ténykedésében megtestesült államhatalomtól követelje s az állam ez igény kielégitése elől jogosan el nem zárkózhatik, a mennyiben a hivatalnok hivatalnoki minőségi körét túl nem lépte. Mert ha túllépte, vagyis a kérdéses intézkedés egyáltalán in abstracto sem tartozott hatáskörébe, pl. a polgári biró adót szed be és elsikkasztja: akkor nem járt el egyáltalában hivatalnoki minőségében, nem illette meg a hivatalos kényszerhatalom, *sőt ezt nincs is módjában felhasználni;* ha tehát ilyen esetben a magánost, nyilvánvalólag saját hibájából kár éri, ezért az államot felelősségre vonni nem lehet, hanem az illető, álhivatalnoki minőségben eljárt egyén, mint magános, felelős személyesen az okozott vagyoni sérelemért.

Ime a kérdésnek a magános és az állam érdekei kölcsönös biztositását eredményező egységes megoldása, a melynek jogelvi alapon való rendszeres kifejtésére más helyütt már bővebben kiterjeszkedtünk.

Az állam közvetlen vagyoni felelőssége ellen Bluntschli részéről fölhozott pénzügyi aggodalom sem indokolt.[1]

Ama államok példája, a hol az állam vagyoni közvetetlen felelőssége van kimondva, megczáfolja e pénzügyi aggodalom jogosultságát. Különben is visszkereseti igény illeti meg az államot a hivatalnokkal szemben. De még

[1] L. Bluntschli véleményét, melyet a VI. német jogászgyülés elé terjesztett. (Verhandlungen des 6. deutschen Juristentages I. 51. old.)

akkor is, ha az állam a hivatalnoknál kárpótlást nem nyerne, azt kell mondanunk, hogy az állam tartozik a vétlenül károsult magánosnak anyagi kártalanitást adni. Mert a jogi szempontokon kivül, a méltányossági tekintetek is a mellett szólanak, hogy inkább a köz viselje a kérdéses vagyoni kárt, mint az egyes. Az igazságos káreloszlási rendszer követelménye ez azokban az esetekben, midőn az állam kártéritési kötelezettsége, nemcsak jogi, hanem méltányossági okokon is alapul. Hiszen a jog czélja az igazság megvalósitása. Az igazságnak pedig lényeges alkateleme a méltányosság. Áll ez a jog minden ágára nézve, de különösen áll a közjog birodalmában.

Szépen mondta Trarieux, volt franczia igazságügyminiszter a munkások baleset elleni biztositásáról szóló javaslat tárgyalásakor, az alkalmazóra háruló risque professionel elvére vonatkozólag: „Je ne me demande pas, si le risque professionel trouve sa justification dans le contrat de louage ou dans les dispositions des articles 1382. et 1383; il me suffit qu'il soit équitable, pour que je lui donne mon approbation entière, car après tout, la racine du devoir c'est l'équité.“[1]

A szónoki mondással járó tulzás megfelelő mérséklése mellett teljes fémértékében fogadhatjuk el és válthatjuk be Trarieux ez aranymondását a közjogi igazságok számára.

Az uj német polgári törvénykönyvnek 1900 január 1. történt életbeléptével uj korszak nyilt meg a német jogéletben, helyesebben a német tételes törvényhozás terén. Ez a törvényalkotás részben közvetlenül, részben közvetve a mi tárgyunkat is érinti, a mennyiben a 839. §-ban a közhivatalnokok vagyoni felelősségét az egész német birodalomra, illetve az összes hivatalnokokra

[1] A franczia szenátus 1889. márczius 22. tartott ülésén.

kiterjedő hatálylyal egységesen szabályozta. Az állam kártéritési kötelezettségének kérdésére nézve pedig annyiban van jelentősége, hogy az életbeléptető törvény 77. czikke ennek a kérdésnek a szabályozását az egyes német tagállamok külön törvényhozásába utalja, vagyis ezt a kérdést ezek számára hagyta fenn.[1]

Ennek alapján aztán a tagállamok majdnem mindegyike külön szabályozta ezt a kérdést ama legujabb törvényhozási alkotás során, melyet a közös polgári törvénykönyv végrehajtása végett az egyes államok különkülön foganatba vettek.

Kérdésünkre nézve ennélfogva a német jogállapot akkép alakult, hogy a közhivatalnokok személyes kártéritési kötelezettsége eltérést nem türő általános hatálylyal van megállapitva kivétel nélkül az összes német közhivatalnokokra, úgy, a mint az a polgári törvénykönyv már idézett 839. §-ában foglaltatik. Az állam vagyoni felelőssége azonban nem nyert ilyen egységes szabályozást, mivel az egyes szövetségi államok ezt a kérdést saját autonom törvényhozásuk utján külön szabályozták. E részben csak az a helyén való korlát áll fenn, hogy e tagállamok az állam vagyoni felelősségét kisebb körre nem szorithatják, mint a milyenre a polgári törvénykönyv 839. §-a a közhivatalnokok kártéritési kötelezettségét megállapitotta. Az állam tehát vagy nem vállal egyáltalán felelősséget a hivatalnokaiért vagy legalább is abban a mértékben köteles e felelősséget elvállalni, a milyen mértékben a kártéritési kötelezettség a közhivatalnokra nézve a 839. §-ban van megállapitva.

Igy aztán, a mely tagállamok, az állam vagyoni felelőssége mellett foglaltak állást, ugy oldották meg több-

[1] V. ö. még az életbeléptető törvény 218. czikkét is.

nyire a kérdést, hogy a polgári törvénykönyv 839. §-ában körülirt esetben a hivatalnok helyett az állam felelősségét mondották ki, fenntartva az állam visszkereseti jogát az illető hivatalnok ellen. (Pl. Bajorország, Baden, Württemberg stb.) Más törvényhozások szintén a szóban levő 839. §. alapján, de csak az állam subsidiarius felelősségét mondták ki, vagyis ezek szerint az állam szavatosként felel (Hessen, Elzász-Lotharingia).

De van olyan törvényhozás is, a mely az elvi tagadás álláspontjára helyezkedett és az állam felelősségét a hivatalnokaiért el nem ismeri (Poroszország).

Ez általános megjegyzések után térjünk át a kérdés részletesebb tárgyalására az elözőkben jelzett nyomokon.

A polgári törvénykönyv idézett 839. §-a eredeti szövegében igy szól:

Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag.

Verletzt ein Beamter bei dem Urtheil in einer Rechtsache seine Amtspflicht, so ist er für den daraus entstehenden Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung mit einer im Wege des gerichtlichen Strafverfahrens zu verhängenden öffentlichen Strafe bedroht ist. Auf eine pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes findet diese Vorschrift keine Anwendung. Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden.

Nézetünk szerint a vagyoni felelősséget az objectiv károkozati elméleti felfogás értelmében kell szabályozni és

ennek megfelelően szövegezni is. A német polgári törvénykönyv teljesen még nem szakitott a régi római jogi eredetü vétkességi kárelmélet irányzatával s ez a 839-ban is kifejezésre jut. Nem mondja tárgyilagos elvi alapon, hogy a hivatalnok az általa okozott minden jogtalan kárért vagyonilag felelős, a minek megitélésében természetszerüleg döntő mozzanat, hogy a hivatali kötelességeit megsértette-e, mert hiszen ha a törvény rendelkezésénél fogva járt el, az esetleges vagyoni hátrány nem esik a *jogtalan* kár fogalma alá, — hanem abból indul ki e törvényszakasz, hogy a hivatalnok a hivatali kötelességeinek szándékos vagy gondatlan megsértése folytán okozott károkért felelős.

Meg kell azonban jegyezni, hogy itt a gondatlanságban annak minden árnyalata bennfoglaltatik. Az adott esetben tehát a hivatalnokot culpa levisért, söt culpa levissimáért is felelősségre lehet vonni. E részben tehát a polgári törvénykönyv a porosz Landrecht álláspontjára helyezkedett, mely szerint a hivatalnokoktól „die genauste Aufmerksamkeit" követelhető. (Allg. Landrecht. II. rész. 10. czim, 88. s köv. §§.)

A tárgyalás alatt levő 839. §. azonban egy megszoritó rendelkezést tesz: a hivatalnok csak a harmadik személyekkel szemben fennálló hivatali kötelezettségeinek megsértéseért tartozik felelősséggel.

Ennek a kelléknek külön törvényi kijelentését nem egészen helyeselhetjük, mert könnyen téves értelmezésre adhat okot.

A kérdést egyáltalán csak egyféleképpen lehet felállitani: Ha a hivatalnok ebbeli minőségében jogtalan kárt okozott a magánosnak, ezért feltétlenül felelősséggel kell hogy tartozzék. Különös sulyt helyezni arra, hogy a hivatalnok csak a harmadik személyekkel szemben fennálló kötelezettségeinek megsértéseért felelős, veszedelmes, de

fölösleges is, bár lényegileg igaz. Hiszen a jogtalan kár már fogalmánál fogva feltételezi, hogy a hivatalnok és a károsult között valamely kötelezettségi viszony szenvedett sérelmet. Csakhogy ez a viszony többnyire nagyon általános. És épp ezért veszedelmes a szóban forgó kikötés; mert többnyire nem is jelenhetik meg valamely konkrét speciális alakban az a kötelezettség, mely a hivatalnokot az egyesekkel szemben terheli.

Sőt ez a kötelezettség éppen a hivatalnoki jogviszony természetéből folyólag általános. Erre külön utalni tehát fölöslegesnek kell tartani annak, a ki a hivatali állásban a hivatalnoknak nem egy magánjogi subjectiv jogát látja, hanem e jogviszonynak első sorban kötelezettségi mozzanatát domboritja ki.[1]

Nem indokolt a törvényszakasznak az a rendelkezése sem, mely szerint ha a hivatalnokot gondatlanság terheli, akkor a károsult mintegy csak subsidialiter fordulhat ellene, ha t. i. más módon kárpótlást nem nyer. Gondoljunk arra az esetre, hogy a letétet őrző biró helytelenül másnak, mint a jogosultnak utalja ki a birói letétösszeget.

Nem igazságosabb döntés-e az, hogy ily esetben a biró első sorban tartozzék kártalanitani a károsultat s aztán ő maga keresse jogát a pénzt jogosulatlanul felvevővel szemben.

Nem állja meg a tárgyilagos birálatot az a rendelkezés sem, mely szerint a birák csak akkor tartoznak kártéritési kötelezettséggel, ha annak a hivatali kötelességnek megsértése, melyből a kár származott, bünvádi eljárást von maga után.

[1] Csak helyeselhetjük a magyar polg. törvénykönyvtervezet 1105. §-nak rendelkezését, mely a hivatali kötelességnek megsértéséről minden közelebbi megjelölése nélkül szól, jóllehet általában véve a német polgári törvénykönyv határának nyomait, azt hiszszük, tagadni nem lehet.

Az általános fejtegetések során már kimutattuk, hogy a birák és a közigazgatási hivatalnokok között a vagyoni felelősség szempontjából elvi különbség nincsen. A birói függetlenségre való hivatkozás egészen hamis érv.

Meg kell jegyeznünk, hogy a 839. §. értelmében birák alatt nemcsak a rendes birákat kell érteni, hanem a birói funkcziókat végzőket általában, igy pl. az esküdteket is.

A kártéritési igény érvényesitésének rendes utja a német jogban a birói út. A birói szervezetről szóló birodalmi törvény, továbbá a polgári törvénykönyvet életbeléptető törvény 11. §-a azonban fennhagyják a tagállamoknak azt a jogot, hogy a kárkereset érvényesithetését valamely birói hatósággal fölruházott közigazgatási hatóság előzetes engedélyétől vagyis határozatától tegyék függővé. E részben figyelembe veendők: Porosz- és Bajorország, Baden, Hessen és Elszász-Lotharingia törvényhozásai.

P. o. Poroszországban (1854 február 13. törvény), ha a hivatalnok ellen hivatali eljárása közben állitólag elkövetett károkozó viselkedése miatt kártéritési pert inditanak, a felsőbb hatóságnak joga van hatásköri kifogást emelni, s ezzel a Berlinben székelő közigazgatási főbiróság előzetes határozatát kivánni annak megállapitása végett, fennforog-e a hivatalnok részéről hivatali kötelességei megsértésének esete. E biróság döntésétől függ aztán, hogy a polgári per folytatódik-e vagy félbeszakad.

Ez a jogszabályozás nagyon emlékeztet a franczia rendszerre. De sem ez, sem az nem helyeselhető. Mindkettő illusoriussá teheti a jogállam ama fogalmi követelményét, hogy az alanyi jogok érvényesitése szabadon és kizárólag a függetlenség minden kellékével fölruházott biróság előtt biztositva legyen. Igaz, ez a kifogás inkább a franczia rendszert illetheti, mert a franczia konfliktusi

biróság úgy van szervezve, hogy benne a közigazgatási elem érvényesülése tulnyomó.

De a porosz rendszer sem menthető. A helyes itélkezés elvébe ütközik, hogy a kártéritési kérdés egységét két külön eljárásra oszszák. Ha a biró jogositva van annak megitélésére, mi a törvény akarata s a magánosnak egy adott esetben szóban forgó cselekménye megfelel-e a törvény rendelkezéseinek, nem illetheti-e meg joggal a birót annak megállapitása is, hogy a közhivatalnok eljárása a hivatali, tehát szintén objectiv jog által szabályozott kötelességeinek mennyiben felel meg s fennforog-e jogtalan kár megtéritésének kötelezettsége.

Figyelembe kell venni azt is, hogy a biró milyen szempontból vizsgálja a hivatali kötelességek megsértését.

Nyilván nem a fegyelmi itélkezés különleges szempontjából, erre se nem illetékes, se nem hivatott. Hanem kizárólag a kártéritési kérdés megbirálása végett az általános jogosság szempontjából. Ezt pedig teheti a nélkül, hogy az illető hivatalnok fegyelmi hatóságának jogkörébe nyulna. Ez olyan kérdés, a mely viszont a közigazgatási hatóság jogkörébe nem tartozik és kettéválasztása a helyes egységes itélkezés rovására történik.

A német jog a rendes birói eljáráson kivül különben egy rendkivüli módját is ismeri a kártéritési igény érvényesitésének, azt, mely Deffecten-Verfahren néven ismeretes egyes szövetségi államokban, p. o. Poroszországban. Ez az eljárás a közigazgatásjogi gyakorlatból képződött és abban az esetben használatos, midőn az állam károsult.

A Deffecte (hiány) esete alatt azt értik, midőn valamely közpénztár leltára hiányt tüntet fel. E fogalom tágabb, mint a sikkasztásé.

Nem tesz különbséget, hogy a hiány kit érint: a birodalmat, a szövetségi (tag) államot, avagy magánost-e?

A felső hatóság a hiány pótlására kötelezheti az illető hivatalnokot, ha igazolni nem képes magát és ez a határozat nyomban végre is hajtható, fennhagyva egy évig a birói eljárás utját. —

Mint már emlitettük, a birodalmi polgári törvénykönyv az államok felelősségének szabályozását az egyes szövetségi (tag) államok törvényhozására bizta, azaz az életbeléptető törvény 77. §. kimondja, hogy a tagállamok törvényhozásainak az állam, község és egyéb közjogi corporatiók vagyoni felelősségét illető rendelkezései a polgári törvény szabványai által nem érintetnek.

Csakis a telekkönyvi hivatalnokok okozta károkért mondta ki az államok kártéritési kötelezettségét a birodalmi törvényhozás. Az 1897 márczius 24-én kelt Reichsgrundbuchordnung 12. §-a ezt mondja: Worlatzt ein Grundbuchbeamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm Obliogende Amtspflicht, so trifft den Betheiligten die im §. 839. B. G. B. bestimmte Verantwortlichkeit an Stelle des Beamten den Staat oder die Körperschaft in deren Diensten der Beamte steht. Das Recht des Staates oder Körperschaft, von dem Beamten Ersatz zu verlangen, bleibt unberührt.

A mi már most az egyes szövetséges államok törvényhozásait illeti azon államok között, a hol az állam közvetlen vagyoni felelőssége elismertetett, ott találjuk Bajorországot, Badent, Württemberget. Ez államok törvényhozásai e tekintetben kétségtelen bizonyságát adták annak, hogy a kérdés lényegének felismerésére helyes érzékük volt és nem féltek az állam vagyoni felelőssége miatt sokaknál alaptalanul jelentkező pénzügyi aggodalmaktól.

Ideiktatjuk a vonatkozó bajor törvény (Ausfürungs-Gesetz zum B. G. B. von 9. Juni 1899) főbb rendelkezéseit: A polgári törvénykönyv 839. §-ban körülirt esetben az állam, illetve a hivatalnokot alkalmazó közjogi corporatio

felelős első sorban a hivatalnok helyében, fennmaradva a visszkereseti jog az illető hivatalnok ellen. (60. art.)

Ha a hivatalnok öntudatlan vagy a szabad akarat elhatározást kizáró körülmények között okozta hivatalos eljárása közben a kárt: ezért szintén az állam felelős és magát a hivatalnokot az állam sem vonhatja felelősségre. (61. art.)

Ez a rendelkezés az állam vagyoni felelőssége kérdésének igen fontos mozzanatát tartalmazza. Az állam felelőssége e szerint beáll olyan esetben is, midőn a hivatalnok feleletre vonása az állam részéről bizonyos okoknál fogva meg se történhetik.

Mint már kifejtettük, a mi nézetünk szerint az államnak szintén a hivatalnok hivatalos eljárásáért feltétlenül első sorban kellene felelősnek lenni s az állam aztán visszkereseti uton kárpótolná magát, ha ennek helye van. Ez egyrészt az egyéni jogkör épségben tartásának vagyis az általános kártéritési jog alapelvének követelményét elégiti ki, másrészt a hivatalnokot is megmentené a mértéktelen vagyoni felelősség terhének fölös sulyától, a nélkül azonban, hogy a személyes felelősség érzetét csökkentené. Mert ha a hivatalnokot szándékosság vagy vétkes gondatlanság terheli, joggal feleletre vonhatja az állam visszkereseti uton. Ha ellenben *menthető* a hibás eljárása, nem méltányos a felelősségrevonás.

Az idézett törvény azonban azt a már kevésbbé helyeselhető kikötést is magában foglalja, hogy az állam elleni kártéritési kereset meginditása előtt az 1878 aug. 8-iki törvénynyel szervezett közigazgatási biróság feladata azt megállapitani, fennforog-e hivatali kötelesség megsértése vagy sem. Birói eljárás okozta kár megtéritése iránti igény esetén ez az előző határozat nem szükséges. Ez a közigazgatási birósági határozat annak a visszkereseti

igénynek elbirálásánál is irányadó, a mely az államot a hivatalnokkal szemben illeti meg.

A bajor törvényhozás részéről elfoglalt elvi álláspönton vannak: Baden (Gesetzbetr. die Ausführung des B. G. B. vom 17. Juni, 1899.) Württemberg (1899 julius 29. törvény).

Szavatosként, tehát subsidialiter felel az állam a hivatalnokaiért Elzász-Lotharingiában (1899 ápr. 17-iki törvény) és Hessenben (1899 julius 17. törvény).

VII. Ausztria.

Kérdésünk talán az összes nyugateurópai államok között a legmostohább elbirálásban Ausztriában részesült. Még 1806-ban egy udvari rendelet kimondotta volt, hogy az állami alkalmazottak hivatalos eljárásukért a polgári biróságok előtt feleletre nem vonhatók.

Később az 1867. évi deczember hó 21-én kelt s a kormányzási és végrehajtó hatalomról szóló alaptörvény 12. §-a elvileg kimondja ugyan a kormányhatósági tisztviselők vagyoni felelősségét s az e kérdésre vonatkozó részletes törvényi rendelkezések meghozatalát kilátásba helyezi, de ezt a törvényt még mai napig sem alkották meg.

Ilyen körülmények között a kormányhatósági tisztviselők vagyoni felelősségére vonatkozó elvi kijelentés egészen illusorius, — s az állam kártéritési kötelezettsége a kormányhatósági tisztviselők eljárásaiért meg éppen ismeretlen.

A milyen sivár azonban Ausztriában a jogállapot a kormányhatósági tisztviselők és ezek tényeiért az állam vagyoni felelőssége szempontjából, épp olyan örvendetes változást tapasztalunk a birák kártéritési kötelezettségét illetőleg az 1872-ben kelt jeles törvényalkotás óta.

Az 1867. évi deczember hó 21-én kelt s a birói hatalomról szóló alaptörvény 9-ik czikkelyének végrehajtása czéljából 1872. évi julius hó 12-én hozott törvény főbb rendelkezései a következők:

Ha birósági hivatalnok hivatalos müködése közben hivatali kötelességeinek megsértésével valamely félnek jogsérelmet és ezáltal kárt okoz, és ha ez a kár a birói eljárás során igénybe vehető jogorvoslattal meg nem előzhető: a károsult félnek joga van a törvény korlátain belül arra, hogy a kár megtéritését külön, akár a hivatalnok, akár az állam avagy mindkettő ellen inditandó per utján követelje. (1. §.)

Ha a kereset egyedül az állam ellen intéztetik, ez az illető birót a perről értesitheti, vagyis a perbe szavatosként bevonhatja. (15. §.)

Az állam elmarasztalás esetén visszkereseti igényét fizetési meghagyás utján is érvényesitheti az illető birósági hivatalnok ellen, ha ennek terhére bünvádi vagy fegyelmi eljárás utján hozott határozat a vétkességet megállapitotta. (19. §.)

A fizetési meghagyás ellen a kézbesitéstől számitott két hét alatt kifogással lehet élni. (20. §.)

Ha a fizetési meghagyást a törvényileg előirt feltételek hijján kibocsátani nem lehet, a visszkereseti igény csak birói uton érvényesithető. A közigazgatási uton való érvényesités módja nem foghat helyt. (21. §.)

Szembeszökő e törvény szabadelvü felfogása, annál is inkább, mert elszigetelten áll az osztrák jogrendszerben.

Elismeri az állam közvetlen vagyoni felelősségét s a visszkereseti utat tartja fenn az állam részére a hivatalnok elleni kártéritési igény érvényesitésére. És abban is a helyes irányt követi, hogy e visszkereseti igény érvényesitését kizárólag a birói utra utalja.

A mit e rendelkezések megokolására nézve a törvény indokolása mond, az nemcsak a birák, hanem a közigazgatási hivatalnokok kártéritési kötelezettségére, illetve az ezek eljárásaért beálló állami felelősségre nézve is helyt állanak.

Az állam kell, még pedig elsősorban kell, hogy feleljen a hivatalnokainak tényeiért.

Az állam szempontjából különben sem tesz különbséget, hogy közvetlenül vagy másodsorban felelős-e. Mert ha van a hivatalnoknak elegendő vagyona, az állam visszkereseti uton ugyis kárpótlást fog nyerhetni. Ha pedig a hivatalnok vagyontalan, akkor igaz ugyan, hogy ehhez a kárpótláshoz az állam nem fog hozzájutni, — de ez a károsodás épp úgy bekövetkezik a subsidiarius felelősség esetén is. Mert ha a károsult magános a hivatalnok vagyontalansága miatt kielégitést nem nyer: az állam ellen fordul s ez a kárt, mint szavatos, megtériteni köteles.

A magános szempontjából ellenben jelentékeny a különbség a két eset között.

Az állam sábsidiarius felelősségi rendszere mellett a károsultnak első sorban a hivatalnok ellen kell fordulni, a mi igen körülményes eljárást tesz szükségessé. Először is ki kell nyomoznia az illető hivatalnok személyét; ez időközben esetleg nyugdijba ment vagy más helyre áthelyezték. Ha netán meghalt, még nagyobb nehézség merül föl: ki kell nyomozni az örökösöket. Ez mind olyan nehézkes eljárás, hogy magának a kártéritési igénynek érvényesitését is könnyen illusoriussá teheti.

Nem foroghat fenn kétség az iránt, hogy ha Ausztriában a közigazgatási tisztviselők vagyoni felelősségéről szóló törvényt a jövőben meghozzák, a törvényhozás azon a helyes uton fog haladni, a melyet az 1872-ik évi jeles törvényalkotásával megkezdett.

VIII. Magyarország.

Megtettük hosszu utunkat a külföld jogvidékein és most hazánkhoz érve nem minden szomoruság nélkül tekintünk ennek jogterületére. A hazai jogállapot óriási hézagokat tüntet fel, melyeknek betöltése a jövő törvényhozás elódázhatatlan feladata.

Hogy lehetőleg teljes képet adjunk a hazai jogállapotról, mindenekelőtt a miniszterek vagyoni felelősségét kell érintenünk.

a) Miniszterek, mint közhivatalnokok.

A miniszterek felelősségéről általában az 1848. évi III. t.-cz. intézkedik, melynek értelmében a miniszterek feleletre vonathatnak: *a)* minden oly tetteért vagy rendeleteért, mely az ország függetlenségét, az alkotmány biztositékait, a fennálló törvények rendeletét, az egyéni szabadságot vagy a tulajdon szentségét sérti s általuk hivatalos minőségükben követtetik el;

b) a kezeikre bizott pénz és egyéb értékek elsikkasztásáért vagy törvényellenes alkalmazásáért;

c) a törvények végrehajtásában vagy a közrend és bátorság fenntartásában elkövetett mulasztásokért, a mennyiben ezek a törvény által reájuk bizott végrehajtási eszközökkel elhárithatók lettek volna.

Hogy e rendelkezésben a minisztereknek ugynevezett alkotmányjogi felelőssége bennfoglaltatik, az minden kétségen felül áll, s a felelősség e nemére, valamint a fegyelmi és politikai felelősségre bővebben ki sem terjeszkedünk. Ha a miniszter a reáruházott hatalmi kör tullépésével vagyis jogtalan felhasználásával okoz kárt: ez elegendő alapul szolgálhat a vád alá helyezési eljárás meginditására és a főrendiház kebeléből külön alakult

biróság jogkörébe tartozik, hogy az esett felett itéletet mondjon; a büntetést a magyar büntető törvényben megállapitott büntetési nemek közül a vétséghez aránylagosan alkalmazza és a kártérités kérdésében is dönt.

Kérdés tárgyát képezheti azonban, hogy a miniszternek u. n. hatósági vagy hivatalnoki felelősségére is alkalmazandó-e az 1848. évi III. t.-czikk rendelkezése, és egyáltalán hogyan van szabályozva a miniszterek most emlitett felelőssége, az t. i., melynek értelmében a miniszter hivatalos minőségében végzett, s nem általános rendelet kibocsátása, hanem konkrét, hivatali (hatósági) ténykedése által magánosoknak okozott jogtalan kárt megtériteni tartozik.

Kifejezett rendelkezés hiján, a vélemények megoszolnak. Mi abban a nézetben vagyunk, hogy ha hatósági hivatalos cselekményeivel vagy intézkedéseivel a miniszter szándékosan vagy gondatlanságból egyeseknek jogtalan kárt okoz, az 1848. évi III. t.-czikk szerinti felelősség reá kiterjeszthető.[1]

A fennálló jogállapotban tehát a miniszter hatósági vagyoni felelőssége is csak a fentebb vázolt parlamenti uton érvényesülhet. Kérdés: nem lenne-e helyesebb a miniszterek szóban levő felelősségét rendes kártéritési kereset utján a polgári biróság előtt érvényesiteni. A hogy p. o. Angliában történik. Nézetünk szerint ez érvényesitési mód ellen semmiféle elfogadható jogi kifogás föl nem hozható. Itt épp olyan kártéritési kérdésről van szó, mint a milyen a közhivatalnokok elleni kártéritési perekben rendesen előfordul.[2]

[1] L. Kmety Károly: A magyar közjog tankönyve czimü művét. II. kiadás (376 oldal.). Ellenkező nézeten van Ferdinándy. (Magy. közjog. 715. és köv. old.)

[2] E részben nem osztjuk Ferdinándy nézetét; szerinte ugyanis a biróságok nem lehetnek hivatva azt megbirálni, hogy a miniszterek vagy alantas közegei hivatali kötelességeit megtartották-e. (Magy. közjog. 717. old.) E nézet munkánk alapfelfogásával ellenkezik.

Sőt a miniszter, *mint közhivatalnok* vagyoni felelősségének, az intézmény természetéből folyólag, elvi szempontból tulajdonképpen csakis a birói érvényesitési mód felel meg és nem a parlamenti uton való feleletre vonás; ez utóbbi ugyanis a miniszter, mint a *végrehajtó államhatalom részese* elleni felelősségnek rendes érvényesitési módja.

De ha a miniszterek alaptalan zaklatásoktól való megkimélése végett s különleges helyzetükre való tekintettel fennálló jogunk alapján a parlamenti uton érvényesülő kiváltságos eljárási módot is fogadjuk el: éppen nem látunk fennforogni elvi akadályt arra nézve, hogy a főrendiházi biróság, ha a kár fennforgását, vagyis a kereshetőségi jogot helyén valónak itéli, a kártéritési igény érdemleges elbirálását rendes polgári birói utra utasitsa.

Általában a miniszterek hivatalos eljárása által okozott károk megtéritése iránti igény elbirálására nézve a polgári biróságok illetékességét azért tagadja a jogi közvélemény, mert azt tartja, hogy a polgári biróságok nem lennének elég elfogulatlanok és függetlenek az érdekelt miniszterrel szemben. Ez az érvelés azonban semmiféle elfogadható alappal nem bir. Legjobb bizonyitéka ennek az, hogy ezt a kifogást senki sem hozza föl abban az esetben, midőn a miniszter nem hivatalos, hanem magánszemély minőségében szerepel, mint peres fél egy kártéritési perben. Pedig ekkor az esetleges birói marasztalás szintén közvetlenül sujtja és a fentebb hivatkozott subjectiv szempontok is fennforognak.

b) **Birák.**

A biró, ügyész, birósági és ügyészségi hivatalnokok vagyoni felelősségét az 1871. évi VIII. t.-czikk 66—75. §-ai szabályozzák.

E törvényhely szerint az elősorolt hivatalnokok hivatalos eljárásukban, cselekvésük vagy mulasztásuk által

szándékosan vagy vétkesen okozott kárért, a mennyiben az a törvényben meghatározott perorvoslattal nem volt elhárítható, *teljes kártéritéssel tartozik.* Felelős a biró az olyan perorvoslatok költségeiért is, melyekre nyilvánvaló vétsége szolgáltatott okot. Erre nézve a marasztalás a jogorvoslat felett itélő felsőbb biróság hatáskörése tartozik. (1871 : VIII. 66. §. és 1893 : XVIII. 115. §.)

Felelősek továbbá a fentebb elősorolt hivatalnokok azon károkért is, melyekért a törvény vagy törvényes rendelet által felelőssé tétettek.

Ez a vagyoni felelősség kiterjed mindazon közigazgatási hivatalnokokra is, kik a peres vagy peren kivüli eljáráshoz tartozó polgári vagy büntető ügyekben hatósági cselekmények teljesitésére hivatvák. (67. §.)

Az idézett törvényhely nem elég szabatos jogi terminológiával a felelősséget a hivatalos eljárás során *szándékosan és vétkes gondatlanság* folytán okozott kárért állapitja meg.

Nem tekintve azt, hogy a törvény a szükkeblü vétkességi kárelmélet alapelvén áll, kifogásolható a 66. §. rendelkezése azért is, mivel a vétkes gondatlanság kifejezése kétségeket hagy fenn annak fogalmi mivolta iránt. E kifejezés ugy látszik a sulyos gondatlanságot akarja jelenteni; a joggyakorlat azonban általában a culpa értelmében veszi és nem ritkán az eset körülményeihez képest a culpa levist is idevonja, mivelhogy vétlen gondatlanság nincsen.

A birák és birósági hivatalnokok elleni kártéritési kereset a polgári perrend szerint illetékes birósághoz tartozik, de a per meginditása előtt szükséges, hogy a kereshetőségi jogot az illető hivatalnok illetékes fegyelmi birósága megállapitsa. E szabály alól csak a 68. §-ban felsorolt esetekben van kivételnek helye.[1]

[1] *a)* Ha a kárt okozó s bűntettet vagy fegyelmi vétséget képező cselekményre vagy mulasztásra nézve a vádlott már az illetékes biróság

A birósági végrehajtókra a kereshetőségi jog előzetes megállapitásának az 1871. évi LI. t.-czikk 20. §-ának kifejezett rendelkezése szerint nincsen helye. A kereshetőség megállapitása esetén tartozik a kérvényező a határozat kézbesitése után 30 nap alatt kártéritési keresetét a polgári perrend szerint illetékes biróságnál, különbeni jogvesztés terhe alatt benyujtani.

A törvénynek a kereshetőségi jog megállapitására vonatkozó rendelkezése a modern jogfelfogással meg nem egyező régi irányzatnak a maradványa, melynek igazi czélja az volt, hogy az alaptalan zaklatásoktól való megkimélés ürügye alatt a hivatalnokokat különös védelemben, sőt kiváltságban részesitse.

Ez a felfogás a jogállam helyesen felfogott követelményének meg nem felel.

Jogi szempontból még azt sem lehet mellette felhozni, hogy annak megállapitására, vajjon a hivatalnok hivatali kötelességszegést követett-e el, egyedül az illetékes felsőbb közigazgatási hatóság illetékes.

Valamely ténykedésnek az általános jogosság szempontjából a kártérités megállapitása végett való megbirálása, a rendes biróság hatáskörébe tartozik. E szabály alól a közhivatalnokok sem képeznek kivételt. De különösen a helyes itélkezés elvébe ütközik, hogy a kártérités egységes kérdése, két részre, két különböző szempontból itélő hatóság elbirálása alá essék.

Ennek a visszás állapotnak káros következményeit

által bűnösnek vagy vétkesnek itéltetett; *b*) ha a biró vagy birósági hivatalnok a fegyelmi eljárás meginditása vagy befejezése előtt hivataláról vagy nyágdijáról lemond; *c*) ha a kártéritési kereset a 3 és 67 §§-ban érintett személyek (váiasztott birák és peres vagy perenkivüli ügyekben eljáró közigazgatási hivatalnokok) ellen indittatik; *d*) ha a kártéritési kereset a biró vagy birósági hivatalnoknak vagy a 3-ik és 67-ik §-okban érintett személyeknek örökösei ellen indittatik.

azokban a jogrendszerekben valamennyiben megtaláljuk, melyek a kereshetőségi jognak megállapitását és a tulajdonképeni kártéritési igénynek érdemleges megitélését kettéválasztják.

A magyar jogban az 1871. évi VIII. t.-czikknek szóban levő avult rendelkezése szintén ilyen visszásságokra vezet. Még pedig annál is inkább, mivel a törvény részletesebben nem is határozza meg, mik legyenek az irányadó szempontok a kereshetőségi jog megállapitásánál.

A joggyakorlat az intézmény természetéből folyólag úgy alakult, hogy ha a fegyelmi biróság az eljárt biró, vagy birósági hivatalnok részére nem lát fegyelmi vétséget fennforogni, vagyis ha őt fegyelmileg felmentendőnek itéli, nem állapitja meg ellene a kereshetőségi jogot. És ez a dolog természetéből következik. Mert a fegyelmi biróság első sorban a fegyelmi szempontok mérlegelését tartja hivatásának és csak mintegy ezeken a szempontokon keresztül itéli meg a kártérités kérdését. Holott elvileg éppen nincs kizárva, hogy a birónak valamely fegyelmi vétség tényálladékát ki nem meritő viselkedése is jogalapja legyen a kártéritési igénynek. Természetesen ritkábban fordul elő ez az eset. De előfordulhat. Igaz az is, hogy ilyenkor az eljárt hivatalnok részéről a gondatlanságnak valamely csekély foka foroghat csak fenn és méltán tehető az az ellenvetés, hogy a hivatalnokot eljárásának ilyen természetü következményeiért felelősségre vonni nem méltányos. De következik-e ebből más, mint az, hogy az államnak kell magára vállalnia első sorban és közvetlenül a felelősséget és visszkeresetileg kell keresnie jogát az illető hivatalnokon, ha ennek tév.dése vagy gondatlansága nem menthető, vagyis, ha a rendes hivatalnoki gondosság elmulasztásának ismérvei forognak fenn. A megoldásnak ezt a helyes utját választotta a birák felelősségéről 1872. évben alkotott

osztrák törvény; és hazánk törvényhozása, melyen a szomszéd Ausztria jogéletének befolyása különben sem tagadható, nem esnék a szolgai utánzás vádja alá, ha az elavult 1871. évi VIII. t.-czikk helyébe kivánkozó uj törvény meghozatalánál az osztrák mintát tartaná szem előtt.

Meg kell még itt jegyeznünk, hogy a kereshetőségi jognak előzetes fegyelmi uton való megállapitása azonban magában véve nem bir olyan prejudikáló erővel a per során, hogy a kártéritési perben itélő biróság ne tehetné vizsgálat tárgyává, vajjon a panaszlott cselekmény vagy mulasztás által okoztatott-e kár, s egyáltalán okozati összefüggésben van-e ez a kár a panaszlott cselekménynyel; a kárösszeg megállapitása pedig kizárólag az ő hatáskörébe tartozik.

Sőt igen gyakori az az eset, hogy a polgári biróság elutasitja felperest keresetével, vagyis nem ad helyt a biró ellen támasztott kártéritési igényének, jóllehet a kereshetőségi jogot a fegyelmi biróság megállapitotta.

S végül az is előfordulhat, hogy a fegyelmi biróság, jóllehet fegyelmi vétség fennforgását állapitja meg, a kereshetőséget még sem engedi meg, ha t. i. nem látja beigazoltnak, hogy e fegyelmi vétségből a kérvényezőre (kincstár vagy magános) kár származott vagy származhatna.

Mindez azonkivül, a mit már fentebb mondtunk, még jobban nyilvánvalóvá teszi, hogy a kereshetőségi jognak fegyelmi uton való előzetes megállapitása csak az ügy oknélküli bonyolódását eredményezi, hatása pedig az, hogy kitüzött czélján tullőve, körülményes voltánál fogva még a jogos kártéritési igény érvényesitésére is akadályozólag hat. Azt a czélt, hogy az alaptalan zaklatástól a hivatalnok meg legyen kimélve, észszerübben ugy lehet elérni, ha a nyilván konok perlekedőket a biróság megfelelő pénzbirsággal sujtja.

Az 1871 : VIII. t.-czikk az állam vagyoni felelősségét csakis a biró és a birósági hivatalnok által elkövetett hivatali sikkasztás okozta kárért irja elő. (19. és 73. §§.) Igen szükkeblü intézkedés ez és a mellett a joggyakorlatban örökös bizonytalanság forrása.

A hivatali sikkasztás ugyanis büntetőjogi fogalom is és igy különösen akkor áll elő ingadozás, midőn a biró vagy birósági hivatalnok ellen lefolytatott bünvádi eljárás során a hivatali sikkasztás tényálladéka már meggállapitást nyert. Kérdés ilyenkor, vajjon az állam ellen inditott kártéritési perben a büntető biróságnak ez a megállapitása elegendő alapul szolgál-e az állam marasztalására.

A birósági végrehajtókra nézve ez a vita el lett döntve az által, hogy a Curia a büntetőtörvényben hozott 39. számu és polgári ügyben 21. sz. a. hozott teljes ülési döntvényében teljesen azonos szövegezéssel megállapitotta volt, hogy mikor tekintendő a birósági végrehajtó vagy más e végből kiküldött közeg kezeihez teljesités fizetés *általa hivatalánál fogva* átvettnek.[1]

A többi birósági hivatalnokokra és a birákra nézve azonban ez a kérdés még máig is nyilt kérdés. Különösen a birói letéteknek a letéteket kezelő birák részéről történő jogtalan elidegenitése (elsikkasztások) ad okot a vitára és sokszor ellentétes birói döntésekre.

Általánosságban megállapithatjuk, hogy a büntetőjogi szempontból megállapitott hivatali sikkasztás tényálladéka

[1] „A végrehajtás foganatositásával megbizott birósági végrehajtó vagy más a végre kiküldött közeg kezeihez teljesitett fizetés csak azon esetben tekintendő a végrehajtó közeg által hivatalánál fogva átvettnek, ha az átvétel foglalás, árverés vagy ezzel egy tekintet alá eső tőzsdei eladás foganatositása közben, vagy ezen cselekmények bármelyikének elháritása végett azon alkalommal történt, midőn a foglalás, árverés foganatositandó lett volna és a teljesitett fizetés az illető eljárási jegyzőkönyvben kitüntettetett . . .“

nem azonos ama hivatali sikkasztásével, melynek fennforgása esetén az 1871. évi VIII. törvényczikk 19. és 73. §-ai az állam vagyoni felelősségét mondják ki. Ez utóbb idézett 73. §. ugyanis világosan kimondja, hogy a ki kárkereseti jogát az állam ellen akarja érvényesiteni, köteles igazolni: hogy a kártalanitás tárgyát az illető hivatalnok hivatalos minőségben vette át, vagyis: hogy az az átvételre vagy törvény, vagy törvényerejü szabályrendelet, vagy elvégre birói határozat által volt feljogositva.

Ennek alapján helyénvaló és jogos a kincstár szempontjából az az érvelés, hogy magában véve az a körülmény, hogy a büntető eljárás során az illető hivatalnok terhére a büntető biróság hivatali sikkasztást állapitott meg, nem elegendő jogalap arra, hogy az állam az ezen sikkasztás folytán károsult magánfelet az 1871: VIII. 19. és 73. §§. alapján kártalanitani tartozzék. Mert ehhez az szükséges, hogy az idézett 73. §-ban megállapitott különleges feltételek fennforogjanak.

Viszont azonban az az eset is gyakran előfordul, hogy az illető hivatalnokot a büntető biróság nem hivatali, hanem csak közönséges sikkasztás miatt itéli el s az állam ellen inditott kártéritési perben a polgári biróság az államot mégis elmarasztalja azzal a megokolással, hogy az a körülmény, hogy a büntető biróság a fennforgó körülményeket büntetőjogi szempontból miként mérlegelte, nem akadályozhatja a polgári biróságot abban, hogy ugyanazokat a ténykörülményeket polgári uton a kártéritési igény megállapitása tekintetében vizsgálat tárgyává ne tegye. (Budapesti kir. tvszék, mint felebb. biróság 1899. I. D. 344. sz. itélete.)

Általában az ujabb birói gyakorlat a többször idézett 73. §. rendelkezéseit s az azok által körülirt hivatalos minőséget tágabban veszi, mint a hogy a szöveg szigoru

értelmezése mellett venni lehetne. Különösen a biröi letétek helytelen kiutalása folytán történt károsodások esetében ingadozik a joggyakorlat, de az igazságérzék helyes sugallatát követve a törvényszöveg merev álláspontjának enyhitésével inkább hajlik a hivatali minőség tágabb értelmezése, vagyis a hivatali minőség ama fogalmi magyarázata felé, a melyet munkánk első részében általános elvi alapon megadtunk.

P. o. arról volt szó, hogy az elsőfoku biróság vezetője egy oly postai pénzes levelet vett át, melyen az értéknek biröi letéti rendeltetése meg volt jelölve s ennélfogva a fennálló szabályok értelmében ezt az összeget a biróság vezetőjének nem lett volna szabad kezeihez venni, hanem az adóhivatalba, mint letétpénztárba kellett volna utalni. Tényleg azonban kezeihez vette és elsikkasztotta.

A joggyakorlat, annak ellenére, hogy a pénz átvételére az illető biró a fennálló szabályok értelmében illetékes nem volt, ama felfogás felé hajlik, hogy az illető hivatalnok ilyen esetben hivatalos minőségben jár el. És ha a dolog mélyére tekintünk, ez a felfogás egészen helyes is. Mert hiszen, ha ez a pénz a biröi letétpénztárba is kerül, a letéttel rendelkező birónak módjában van formailag szabályszerü végzés utján a letétösszeget saját kezeihez utalni s azt ilykép szintén jogellenesen eltulajdonithatja.

Az állam azonban csak a tényleg elsikkasztott érték erejéig tartozik vagyoni felelősséggel, mig a biró vagy birósági hivatalnok a törvény 66. §-a alapján *teljes kártérítéssel* tartozik.

Az állam vagyoni felelősségének fennforgása esetén a károsult fél választásától függ, hogy az államot a kártalanitási anyaperbe szavatosként idézi-e perbe, avagy ellene külön pert indit.

A magánfélnek a birák, illetve örökösei ellen a 66. §.

körülirt kártéritési keresete a fegyelmi birósági határozat kézbesitésétől számitandó 30 napi határidő elmulasztásán kivül elévül, még akkor is, ha az előzetes fegyelmi eljárás vagy ennek mellőzhetése esetén a kártéritési kereset a kárt okozó cselekmény vagy mulasztás elkövetésétől számitandó egy év alatt meg nem indittatik. (74. §.) Ez az elévülési határidő nem vonatkozik a *hivatali bűntettek* által okozott károkra, valamint nem vonatkozik arra az esetre sem, midőn a kincstár a károsult s a hivatalnok elleni visszkereseti igényről van szó.

De az is kérdéses, hogy a törvény 72. §-ának az a rendelkezése, mely szerint a kérvényező a kereshetőségi jogot megállapitó fegyelmi határozat kézbesitésétől számitott 30 nap alatt kártéritési keresetét a polgári biróságnál különbeni jogvesztés terhe alatt meginditani tartozik, alkalmazandó-e arra az esetre, midőn a kincstár a károsult fél.

Nem foroghat fenn kétség aziránt, hogy midőn a kincstár visszkereseti igényéről van szó, vagyis arról az esetről, midőn a kincstár kielégitette a károsultat s aztán a kifizetett összeget visszkereseti uton keresi a hivatalnokon, — akkor a kincstárra nézve a 30 napi határidő tekintetbe nem jön. Már csak azért sem, mert a kincstár tudvalevően csak hivatali sikkasztásért felelős, — ha pedig a hivatali sikkasztást valamelyik biróság már megállapitotta a hivatalnok terhére, akkor az ellene irányuló polgári per meginditbatásához a kereshetőségi jog előzetes meginditása a 68. §. értelmében különben sem szükséges. Ha ellenben a kincstár a *közvetlen* károsult, akkor reá is áll az a szabály, hogy a kártéritési keresetet a kereshetőségi jogot előzetesen megállapitó fegyelmi határozat kézbesitésétől számitandó 30 nap alatt kell meginditani. Mellesleg megjegyezzük, hogy a 74. §-nak pongyola szövegezése azt a téves gondolatot ébresztheti az olvasóban, mintha az

állam ellen helye volna kártéritési keresetnek a 66. §-ban körülirt esetben is, holott, mint már tudjuk, csak a hivatali sikkasztások esetén lehet az állam ellen fellépni. —

Az 1871. évi VIII. t.-czikk hatálya az 1896. évi XXVI. t.-czikk 6. §-a értelmében kiterjed a közigazgatási biróság itélő biráira is. Itt emlitjük meg azt is, hogy az 1895. évi XXXIII. t.-czikk 26. §-ának szükszavu rendelkezése szerint a szabadalmi tanács és ülnökei által elkövetett fegyelmi vétség és vagyoni felelősség megállapitása felett a m. kir. Curia hasonlórangu tisztviselőire nézve illetékes fegyelmi biróság itél.

A kir. közjegyzőkre az 1871 : VIII. t.-czikk hatálya ki nem terjed. Ezek felelősségéről az 1874 : XXXV. t.-czikk 172—189. §§. intézkednek. —

Itt kell végül megemlékeznünk az 1896. évi XXXIII. t.-czikknek az ártatlanul szenvedett előzetes letartóztatás vizsgálati fogság vagy büntetés esetében adandó állami kártalanitásra vonatkozó fontos rendelkezéséről, (576—589. §§.) mely kétségkivül haladást jelent hazai jogviszonyaink terén. Haladást jelez kétségkivül annyiban, hogy — alapfelfogásunknak megfelelően — az állam vállalja magára a kártalanitást az előirt feltételek fennforgása esetén s aztán visszkereseti uton fordul mindazok ellen, a kiknek cselekménye vagy mulasztása a kártalanitásra okul szolgált. Biró, birósági hivatalnok, valamint a kir. ügyészség tagja ellen azonban visszkereseti jog az államot csak abban az esetben illeti: ha jogerősen meg van állapitva, hogy az a cselekményök vagy mulasztásuk, mely a kártalanitás okául szolgált fegyelmi vétség vagy büncselekmény (588. §.). E rendelkezés folytán biztositva van tehát egyrészt a magános jogkörének épsége az állam első sorban beálló vagyoni felelőssége révén, másrészt a hivatalnok személyes felelőssége elvén sem esik csorba.

Nem osztozunk azoknak aggodalmában, a kiknek nézete szerint az állam szóban levő visszkereseti igénye örökös Damokles kardként fog az eljáró büntető biró felett függni s ez a birói függetlenség elvét veszélyezteti.

Ezt az aggodalmat alaposnak és jogosnak el nem fogadhatjuk. Teljes meggyőződéssel szállunk sikra a hivatalnokoknak e minőségükben okozott károsító viselkedésükért — az államra háruló közvetlen vagyoni felelősség intézménye mellett, de ennek révén a hivatalnok személyes vagyoni felelősségét megszüntetni sem jogosnak és sem méltányosnak nem tartjuk. De méltányos, hogy a hivatalnokot az állam ne vonja felelősségre akkor, a mikor a hiba, a miből a kár származott, rendes hivatali gondosság mellett is előfordulhatott, vagyis a midőn az menthetőnek minősithető. Ez pedig az idézett törvényi rendelkezésben ki van mondva.

A hivatalnok és az állam vagyoni felelősségének egymással való szembeállitása: egyoldalu tulzáshoz vezet és nem nyujthat megnyugtató megoldást oly kérdésben, a hol tényleges valójában három különböző alany: állam, hivatalnok, magános különböző jogaink és érdekeink a jogbiztonság és általános jogi igazság követelte kiegyenlitéséről van szó.

E részben tehát az 1896. évi XXXIII. t.-czikknek szóban forgó rendelkezése ellen észrevételünk nincsen.

Kifogásolni valónak tartjuk azonban az 588. §-nak azt a kijelentését, melylyel az állam visszkereseti igénye érvényesitésének utjául a bünvádi és polgári perut mellett a fegyelmi eljárási módozatot is elismeri. Bármily jogigény érvényesitésének módjául csak a birói eljárási utat valljuk helyesnek és a jogállam követelményeinek megfelelőnek.

És épp ebből az okból tartjuk kifogásolhatónak azt

a rendelkezést is, melylyel a törvény az állami kártalanitásra igényt tartó magános kártalanitási igényének érvényesitése módját előirja.

A kártalanitás iránti eljárás ugyanis a bünügyben elsőfokulag eljárt biróságnál inditandó, ez nyomozza ki a kártalanitás megállapitására szolgáló adatokat is. A nyomozás befejezése után ez a biróság (törvényszék) az összes adatokat felterjeszti a kir. Curiához, a mely a kártalanitás igény fennforgása kérdésében végleg határoz, és ha annak helyt ad, az iratokat az igazságügyi miniszterhez teszi át, s ez állapitja meg a kártalanitás összegét.

A törvénynek az igazságügyminiszter hatáskörét megállapitó e rendelkezése joggal kifogás alá esik és illuzóriussá teheti az egész kártalanitási igény értékét.

E kérdésben a financziális szempontoknak domináló érvényesülésre jutniok nem szabad. Már pedig a miniszter részére, a ki az érdekelt kincstárt képviseli, nyilván a financziális szempontok mérlegelése végett állapitotta meg a törvényhozó a kérdésben levő hatáskört.

c) Törvényhatósági és községi hivatalnokok.

A birák és birósági hivatalnokok után a közhivatalnokok második alapcsoportjába a törvényhatósági és községi hivatalnokokat sorozzuk.

Lássuk, mint szabályozza tételes jogunk e hivatalnokok s azok tényeiért az őket alkalmazók vagyoni felelősségét?

Az 1886. évi XXI. t.-czikk (89—91. §§.) és XXII. t.-czikk (86—88. §§.) illetve a fővárosról szóló 1872. évi XXXVI. t.-czikk (115—118. §§.) szerint a fentebb emlitett csoportba tartozó összes hivatalnokok (segéd- és kezelőszemélyzet is) teljes kártéritéssel tartoznak mindazon kárért, melyet hivatalos eljárásukban akár cselekvésük, akár mulasztásuk által szándékosan vagy vétkes gondatlanságból az

államnak, a törvényhatóságnak, községeknek vagy egyeseknek jogtalanul vagy illetéktelenül okoztak, ha a kár szabályszerü jogorvoslattal elhárítható nem volt. A kártéritési keresetek a törvénykezési rendtartás szerint illetékes biróság hatáskörébe tartoznak, a biróság azonban a kereset meginditásáról a felettes közigazgatási hatóságot értesiteni tartozik. Ha a tisztviselő illetékes meghagyásból és meghagyás szerint járt el, a kártéritési kereset azok ellen intézendő, kik a törvénytelen cselekményt elrendelték. A bizottság azon tagjai, kik a törvénytelen határozathoz hozzájárultak, a károsultak irányában egyetemlegesen felelősek, egymás között azonban a kártéritésre arányosan kötelesek. Ha a károsult az elmarasztalt tisztviselő vagyontalansága miatt kielégitést nem nyerhetne, vagy nem lenne kiderithető, hogy a sérelmes határozatra kik szavaztak: a kárt visszkereseti joga fennmaradása mellett a törvényhatóság, illetve a község tériti meg.[1]

A közpénzt kezelő tisztviselők által okozott kárt azonban ezek után első sorban azok tartoznak viselni, a kik a pénzkezelésre törvény szerint felügyelni tartoznak, ha kötelességüket vagy éppen nem, vagy nem szabály szerint teljesitették.

Ez a törvényszöveg kétségbevonhatatlan bizonyitéka annak a haladásnak, melyet a magyar törvényhozás kérdésünk szabályozása terén az 1871. évi VIII. t.-czikk megalkotása óta tett.

Megelégszünk ennek kijelentésével és nem kutatjuk szorgosabban e kedvező változás mélyebben fekvő okait, mert rá kellene jönnünk, hogy a törvényhozás felfogásában beállott e kedvező változás végső rugói nem kis

[1] A rend. tanácsu városok rendőrkapitányaira nézve, a belügyminiszter a törvényfelhatalmazásánál fogva rendeletileg eltérést állapithatna meg. Tudtunkkal ilyen miniszteri rendelet ezideig ki nem adatott.

részben a pénzügyi momentumokban találhatók. Nem akarjuk kicsinyleni ezzel az akkori törvényhozás felfogásának szabadelvüségét, de nyilvánvalónak tetszik, hogy a kérdésben levő törvényalkotásnál nem kis szerepet játszhatott annak meggondolása, hogy nem tulajdonképeni államhivatalnokok és az állam, hanem törvényhatósági és községi közhivatalnokok, illetve ezek eljárásáért a törvényhatóság és a község vagyoni felelősségének kérdése volt szóban.

Az idézett törvényekben a kérdésnek nagyjában véve helyes szabályozását találjuk.

Igaz, hogy ez a törvényhozás sem szakit a subjectiv kárelmélet irányzatával és az alkalmazó közszervezetek (törvényhatóság, község) közvetlen vagyoni felelősségét ki nem mondja, de elvitathatatlan érdeme, hogy e közszervezetek subsidiárius felelősségének elismerése elöl ki nem tért, s a hivatalnok elleni kártéritési kereset érvényesitését minden előzetes közigazgatási engedélytől vagy határozattól függetlenül a polgári biróság hatáskörébe utalta.

Van azonban a törvényhozásnak egy rendelkezése, mely miatt éppen a hivatalnok elleni kártáritési kereset érvényesitésére nézve a joggyakorlatban itt-ott ingadozás mutatkozik.

Azokban az esetekben észlelhető ez a bizonytalanság, midőn nem a magánosok kárvallásáról s az ezek részéről inditott kártéritési keresetekről, hanem az illető közszervezet (törvényhatóság, község) károsodásáról van szó.

A közigazgatási tisztviselők fegyelmi eljárásáról szóló 1886. évi XXIII. t.-czikk 9. §-a ugyanis előirja, hogy a fegyelmi határozatban az elmarasztalt által okozott károk megtéritése iránti felelősség is megállapitandó.

Fölmerül már most a kérdés: nem jön-e összeütközésbe ez a rendelkezés a fentebb idézett törvényekben

foglalt azon alaphatározmánynyal, mely szerint nemcsak a magánosok károsodása esetén, hanem a tisztviselő által az *államnak, törvényhatóságnak* vagy *községnek* okozott károk esetében is, a kártéritési keresetek elbirálása a polgári biróság hatásköréhez tartozik s csak az a kötelessége, hogy a kereset meginditásáról a felettes közigazgatási hatóságot értesitse.

E látszólagos ellenmondásból származó balfelfogások és a joggyakorlatban ennek nyomán észlelhető ingadozás veszélyeit különösen fokozza az a körülmény, hogy a kir. Curia 1893. évi szept. 27-én 3387/893. sz. a. kelt elvi jelentőségü itéletével (Döntvénytár uj folyam XXXVII. kötet 50. sz. a. közölt határozat) kimondotta volt, hogy a közigazgatási fegyelmi biróság imént emlitett határozatában az 1886. évi XXIII. t.-cz. 9. §-ának 5-ik bekezdése alapján megállapitott vagyoni felelősség a polgári perben ujabb elbirálás tárgya nem lehet.

E kijelentés közelebbi elvi magyarázat nélkül csakugyan arra a téves felfogásra vezethetné a kérdés mélyére nem hatoló gondolkozót, mintha a kártéritési perben itélkező polgári biróság a vagyoni felelősség érdemét meg se birálhatná, hanem ugyszólván csak a végrehajtási jogi szankczióval látná el a fegyelmi hatóságnak vagyoni felelősséget megállapitó határozatát s legfeljebb a kárösszeg megállapitása lenne a feladata.

Ez a felfogás egészen téves. De a kir. Curia idézett kijelentését sem tarthatjuk a legsikerültebben szövegezettnek.

Az 1886. évi XXIII. t.-czikk 9. §-a szóban levő rendelkezésének kizárólag fegyelmi jogi szempontból van jelentősége. Czélja tulajdonképen nem egyéb, mint alapot szolgáltatni arra, vagyis rendelkezni a felől, hogy a károsodott thatóság vagy község jogi képviselője az illető hiva-

talnok elleni kártéritési pert meginditsa. Másik gyakorlati czélja pedig az, hogy a hivatalnok ellen e marasztaló fegyelmi határozat alapján a biztositási végrehajtás iránti intézkedések megtehetők legyenek.

De semmikép sem lehet a fegyelmi határozatban történt vagyoni felelősségi megállapitásnak azt a jelentőséget tulajdonitani, mintha ezzel a polgári biróság hatásköréből elvonatnék annak a kérdésnek megbirálása, hogy terheli-e kártéritési kötelezettség azt a hivatalnokot, a kitől a kérdéses kár megtéritése igényeltetik.

Igaz, a polgári biróság azt többé nem fogja vizsgálni: megsértette-e a hivatalnok hivatali kötelességeit és e részben fennforog-e terhére vétkesség, mert erre nézve a fegyelmi biróság határozata irányadó az 1886 : XXIII. t.-cz.-nél fogva, — nyilvánvaló, hogy ezt és csakis ezt jelenti a kir. Curia 1893-ban hozott s fentebb idézett itéletének ama kijelentése, hogy a polgári perben a hivatalnok terhére megállapitott vagyoni felelősség ujabb elbirálás tárgyává nem tehető.

De a polgári biróságnak teljesen érintetlen marad az a joga, hogy a kár tényleges bekövetkezését, valamint a hivatalnok és a kár közti okozati összefüggés fennforgását és a kár összegét megállapitsa; vagyis annak a *lényeges jogkérdésnek* megbirálása, hogy a fennforgó kár tekintetében azt, a kitől megtérités igényeltetik, terheli-e a kártérités kötelezettség, a biróság hatáskörébe tartozik, és nem áll fenn oly általános jogszabály, mely szerint az illetékes közhatóság által saját közegei ellen szabályszerü eljárás utján kimondott vagyoni felelősség a biróságra nézve is kötelező — a mint ezt ugyancsak maga a kir. Curia egy ujabb elvi jelentőségü téletében kijelenti.[1]

[1] A Curia, mint felülvizsgálati biróság, 1903. évi deczember 21-én I. G. 419/903. sz. a. kelt itélete. L. Jogtudományi Közlöny, 1904. évf. 4. sz. 60. sz. a. közlemény.

Ugyancsak ezt a helyes álláspontot foglalta el a kir. Curia már egy 1901. évben hozott itéletében is.[1]

Végül még azt kell megjegyeznünk, hogy az 1886. évi XXI. és XXII. valamint az 1872. évi XXXVI. t.-czikk idézett szakaszai értelmében indiható kártéritési keresetek a rendes elévülési idő hatálya alá esnek s ez idő alatt megindithatók a nyugdijazott hivatalnokok ellen, valamint azok ellen is, kik állásukért lemondottak, nemkülönben örököseik ellen is. Hogy ezek mennyiben marasztalandók, ez már természetesen az általános magánjog szerint itélendő meg.

d) Vegyes rendelkezések a törvényhatósági és községi hivatalnokok vagyoni felelősségére.

A közigazgatási bizottságról szóló 1876 : VI. t.-czikk 80. §-a szerint a közigazgatási bizottságnak tagjai a törvény rendes utján felelősek a kormányrendeletek és törvényhatósági határozatok végrehajtásának elmulasztásából az államra vagy törvényhatóságra háramló károkért.

Természetesen csak azok a tagok tartoznak kártéritési kötelezettséggel, a kiknek szavazata segélyével hozatott meg a vonatkozó határozat.

Az 1883. évi XLIV. t.-cz. 86. §-a szerint: Valahányszor valamely törvényhatóság közgyülésén vagy a közigazgatási bizottság ülésein inditvány tétetik a pénzügyminiszter által a törvényesen megállapitott adók tárgyában kiadott rendeletnek végre nem hajtása vagy elhalasztása iránt, az elnök köteles névszerinti szavazást tüzni ki s az inditványozónak, valamint az inditvány mellett szavazók neveinek jegyzőkönyvbe való iktatását eszközölni. Ha a

[1] 1901 deczember 30. I. G. 465/901. L. Márkus, felső bir. elvi hat. 1902. XIII. kötet, 162. oldal. V. ö. még a Curia 1904. 4265. sz. itéletét. Magyar közigazgatás. 2. szám, XXIII. évfolyam.

pénzügyminiszter rendelete ellen, annak végrehajtása helyett felirás határoztatik, a végrehajtás elhalasztása miatt támadható kárért az inditványozó s az inditvány mellett szavazók felelősek. Ha az elnök a névszerinti szavazást kitüzni és a neveket a jegyzőkönyvbe beiktattatni elmulasztaná, kártéritéssel az azon napon elnöklő tartozik. A kártéritési kereset az állam jogügyi képviselője (kincstári jogügyi igazgatóság) által az illető kir. törvényszék előtt inditandó.

Az 1883. évi XLIV. t.-czikk 87. §-a szerint pedig a jövedéki kihágások megakadályozása, kideritése, a fogyasztási adókra vonatkozó szerződések kötése és sószállitásnál közbejövő akadályok elháritása körül elkövetett mulasztások okozta károkért, a törvényhatósági és községi közegek a rendes biróság előtt inditandó kártéritési per utján vonhatók felelősségre.

Az 1877. évi XX. t.-czikk 299. §-a kimondotta volt, hogy a kölcsönadott árvapénzekért, az árvaszék, illetőleg városi tanács tagjai szavazataik szerint felelősek, ha a törvényes feltételeket szem előtt nem tartották s első sorban ezek, másodsorban a tartalékalap, harmadsorban a törvényhatóság viseli a kárt.

Ha az 1877 : XX. t.-cz. 285. §. értelmében a község kezeli az árvapénzeket, ott első sorban a közgyám, másodsorban a községi elöljáróság, harmadsorban a község felelős. A subsidiarius felelősséggel terheltnek visszkereseti joga van az első sorban kötelezettek ellen.

Az 1902. évi III. t.-czikk életbelépése óta a vármegyék központi pénztári teendőit — ideértve a gyámpénztári teendőket is — a vármegyék székhelyén levő kir. állampénztárak (adóhivatalok) látják el. A vármegyei központi számvevőségi teendőket pedig — a gyámügyi számvevői teendőkkel együtt — a kir. pénzügyigazgatóságok mellé rendelt számvevőségek intézik. Azokban a vármegyékben,

a melyeknek székhelyén kir. pénzügyigazgatóság nincsen, a számvevőségi teendőknek ellátása az illetékes kir. pénzügyigazgatóság közegének kirendelése utján történik.

E pénztári és számvevőségi tisztviselők felelősségére vonatkozólag az állami tisztviselőkre érvényben levő törvények és szabályok irányadók (4. §.)[1] Az e törvény életbelépését megelőző időből eredő és törvényszerüen a vármegyét terhelő esetleges kezelési hiányokért és károsodásokért, nemkülönben a gyámoltak és gondnokoltak követelése s a gyámpénztári fedezetek egybevetése után mutatkozó és törvényszerüen a vármegyét terhelő hiányokért az illetők elleni visszkereseti jogok fenntartásával — a vármegye felelős.

e) A törvényhatósági, községi (városi) és állami közegek az állami adóügyi közigazgatásban.

Különös gyakorlati fontosságuknál és rendszerbeli elhelyezésüknél fogva e helyütt kell külön szólanunk azokról a felelősségi esetekről, melyek az adóügyi igazgatásban közreműködő törvényhatósági községi (városi) és állami közegek jogtalan ténykedéseiből folyólag merülnek fel *az adóbehajtással és adókezeléssel kapcsolatban*, s melyeket az adókezelésről szóló 1883. évi XLIV. és az 1889. évi XXVIII. törvényczikk s részben az a közigazgatási biróságról szóló 1896. évi XXVI. törvényczikk szabályoznak.

A kérdés eléggé bonyolult s még az ujabb időben hozott közigazgatási birósági itéletek, söt minisztertanácsi határozat óta sem állithatni, hogy a joggyakorlat minden ingadozás nélkül volna.

Az 1889. évi XXVIII. törvényczikk a pénzügyi igazgatóság hatáskörét körüliró 8. §-ában az 5., 6., 7., 8. és 9.

[1] Lásd később.

sz. pontok és ezek alpontjai alatt vannak részletesen felsorolva azok az esetek, melyekben a törvényhatósági, községi (városi) és állami közegek mulasztásai folytán a kincstárra vagy magánosokra háramló *károk* vagy *költségek* ki által való megtéritési kötelezettségét az idézett törvényszakasz szerint a pénzügyi igazgatóságok vannak hivatva megállapitani.

A pénzügyi igazgatóságnak vonatkozó határozatai a szóban levő törvény 12. §. értelmében a törvényhatóság közigazgatási bizottságához felebbezhetők, ugy hogy ezekben az ügyekben a másodfoku határozathozatal a közigazgatási bizottság hatáskörébe tartozik.[1]

Végül a harmadfoku döntésre a törvény 16. §-a az ügyek egy részét a pénzügyminiszter, másik részét pedig a volt pénzügyi biróság hatáskörébe utalta.

Igy a pénzügyminiszter hatáskörébe tartozott a 16. §. 2. *c)* pont szerint: a kártéritési kötelezettségnek állami és községi (városi) közegek, valamint községek (városok) elleni megállapitása is.

A közigazgatási biróság szervezéséről szóló 1896. évi XXVI. törvényczikk 82. §. I. 7. pontja a most emlitett kártéritési kérdésekben a döntés jogát a pénzügyminiszter jogkörének szükitésével a közigazgatási biróság hatáskörébe utalta.

Felmerül már most a kérdés: vajjon mik azok a kártéritési ügyek, a melyek a közigazgatási biróság elé kerülnek, s melyek azok a szintén vagyoni marasztalással járó, bár talán nem tisztán kártéritési kérdések (költségben marasztalások, pénzbirságok), melyek a pénzügyminiszter hatáskörébe tartoznak.

[1] Ha kártéritésben és birságban a pénzügyigazgató marasztalandó el: akkor a közigazgatási bizottság az elsőfoku forum.

A kérdés nehézsége ugyanis abban rejlik, hogy az 1896. évi XXVI. törvényczikk idézett rendelkezése általánosságban szól és csak zárójelben utal az 1899. évi XXVIII. törvényczikk 16. §. 2. *c)* pontjára, vagyis rendelkezése nem egyéb, mint szószerint való ismétlése ez utóbb idézett törvényszakasz szövegének.

Mi tartozott tehát azelőtt a pénzügyminiszter hatáskörébe az 1889. évi XXVIII. t.-czikk 16. §. 2. *c)* pontja szerint, mert ez az az ügykör, a melyet az 1896. évi XXVI. t.-czikk a közigazgatási biróság hatáskörébe utalt.

Kérdésünkre ezzel, — mint látjuk, biztos feleletet még nem kapunk. Vissza kell mennünk az 1889. évi XXVIII. t.-czikk már idézett 8. §-hoz, a hol a pénzügyi igazgatóság hatásköre van részletesen körülirva a szóban levő kártéritési költség vagy pénzbirság megállapitásának kérdéseiben, utalásokkal az 1883. évi XLIV. vonatkozó szakaszaira, a melyekben tudniillik a közadók kezelésével, behajtásával stb. megbizott törvényhatósági, községi és állami közegek kötelességei vannak előirva.

A kérdésnek nehézsége abban van, hogy az 1889. törvény imént idézett helyén az adóközegek felelőssége különféle alakban jut kifejezésre: a törvény majd a magánfeleknek illetve a kir. kincstárnak okozott költségek, majd ugyanezen feleknek okozott károkról szólván.

Minthogy pedig anyagilag véve akkor is foroghat fenn *kár*, ha valamely közeg mulasztása folytán pl. a kincstárra oknélküli *költségek* háramolnak, nem éppen alap nélküli az az érvelés, hogy az ilyen költségeknek megtéritése tulajdonképen nem egyéb, mint kártérités s e költségek megtéritésének kötelezettsége: kártéritési kötelezettség.

Vagyis ilyenformán az 1896. évi XXVI. t.-czikk 82. §. I. 7. pont alapján ezek a kérdések is a m. kir. közigazgatási birósághoz tartoznának.

A joggyakorlatban beállott ingadozás megszüntetése végett a m. kir. minisztertanács, a közigazgatási biróság és a pénzügyminiszterium közt felmerült egy hatásköri összeütközés alkalmából — 1899. évi okt. 3-án 12218/M. E. II. sz. alatt hozott határozatában [1] kimondotta, hogy az 1896. évi XXVI. t.-cz. 82. §-ának I. 7. pontjában a kir. közigazgatási biróság hatáskörébe utalt kártéritési kötelezettség alatt csak azoknak a károknak megtéritésére vonatkozó kötelezettségét lehet érteni, a melyek az 1889. évi XXVIII. t.-czikkben expressis verbis *mint károk* vannak megjelölve, tehát nevezetesen e törvényczikk 8. §. 6. *b) c)* — 8. *b)* és 9. *b) c)* pontjaiban emlitett eseteket. Ezek az esetek azonosak az 1883. : XLIV. törvényczikk 47., 73., 90., 92. és 96. §§-ban felsoroltakkal.

Minden egyéb, az adóbeszedő vagy kezelő közeget költségmegtéritésre vagy bármely czimen kirótt pénzbirság fizetésre kötelező közigazgatási határozat végső foku elbirálása tehát nem tartozik a közigazgatási biróság elé, hanem megmarad a közig. hatóságok (pénzügyi igazgatóság — közigazgatási bizottság) s végső fokon a m. kir. pénzügyminiszterium intézkedési jogkörében. Ez pedig jelentékeny különbséget jelent. Mert a közigazgatási biróság határozatai az 1896 : XXVI. t.-czikk 149—151. §§. értelmében közigazgatási uton *közvetlenül* végrehajthatók. Ellenben a közigazgatási hatóság marasztaló határozatai nem, hanem előbb polgári perutra kell az ügyet vinni s a polgári biróság van hivatva a birói végrehajtás alapjául szolgáló marasztaló határozatot hozni, a mint ezt az 1886 : XXI. és XXII. t.-czikk szabályként kimondja.

A mi már most a fentebb idézett törvényszakaszok

[1] A m. kir. közig. bir. pénzügyi osztályának döntvényei 1900. évf. 229. sz. a. közlemény (1. füzet, 6. old.) és — 1899. évfolyam 215. sz. (4. füzet, 79. old.)

tartalmát illeti, a következő kártéritési esetekben hivatott a közigazgatási biróság végső fokon határozni vagyis marasztaló határozatot hozni:

A községi (városi) és állami közegek terhére — az általuk beszedett, vagy az árverésből befolyt közadóknak vétkes be nem szállitásából, a közadóknak vétkes mulasztás folytán bekövetkezett behajthatatlanságából (elévülés), s végre az adótartozások bekebelezéséhez szükséges adatok be nem adásából vagy hiányos beadásából az *államkincstárra* háramlott károkra nézve (1882 : XLIV. t.-cz. 47., 73., 90., 92. §-ok) és szintén az emlitett közegek terhére — az ingatlan birtokot terhelő közadók és kincstári követelések helytelen kimutatásából *magánfelekre* háramló károkra nézve (1883 : XLIV. t.-cz. 96. §.); — továbbá megállapithatja a közigazgatási biróság a községek ellen a kártérités kötelezettségét és összegét a beszedett adópénznek be nem szállitása által a kincstárnak okozott károkra nézve. (1883 : XLIV. t.-cz. 47. §.) A községet (várost) ebben az egyetlen egy esetben terheli vagyoni felelősség adókezelő közegeiért.

Különösen hangsulyoznunk kell, hogy a közig. biróság vonatkozó hatáskörét megállapitó s a minisztertanács által hitelesen értelmezett törvényi rendelkezés a legszigorubb és legszükebb értelemben veendő, annak jogi analógiák utján kiterjesztése vagyis tágabb értelmezése helyt nem foghat.

A joggyakorlatból kiemelhetjük a következő jelentősebb jogeseteket:

Oly ügyekben, melyekben a községi közegek az állami adók és egyéb kincstári közpénzeknek a községi pénztárból történt *elrablása* miatt kártéritésben marasztaltatnak el: a m. kir. közigazgatási biróság nem illetékes határozni.[1]

[1] 5967/1898. P. sz. közig. bir. itélet. L. közig. bir. döntvények 1899. III. évfolyam I. füzet, 15. oldal; 149. sz. a. jogeset.

Ez az eset ugyanis nem vonható az 1883:XLIX. t.-czikk 47., 73., 90., 92. és 96. §-ai alá.

Ha a beszedett adópénzt az illető községi közeg elsikkasztja: akkor a közig. biróság illetékes végső fokon marasztalólag határozni, ugy a közeg, mint a község ellen. Mert ebben az esetben a most idézett törvényczikk 47. §-a alapján és az 1889:XXVIII. t.-czikk 8. §. 6. *b)* és 8. *b)* értelmében a pénzügyi hatóságok (pénzügyi igazgatóság közig. bizottság) s végül a közig. biróság van hivatva megállapitani a kártérités kötelezettséget és összegét.

Az adókezelés körül fölmerülő hivatalos teendők elvégzésének biztositása czéljából szükségessé vált kiküldetések által okozott költségek megtéritése ellen irányuló panaszok elbirálására a közig. biróság nem illetékes.[1]

Közadók behajtása alkalmából foganatositott árverésnél elkövetett szabálytalanság és visszaélés miatt a községi közegekkel szemben kimondott kártéritési kötelezettség ellen irányuló panaszok elbirálására a közig. biróság nem illetékes.[2]

Kincstári követeléseknek vétkes mulasztás folytán történt elévüléséből származó kártéritési kötelezettségek megállapitása ellen irányuló panaszok felett a közig. biróság illetékes határozni. (1889:XXVIII. t.-czikk 8. §. 6. pontja.)[3]

Adókivetés körül elkövetett mulasztásból származott kártéritési ügyek elbirálására a közig. biróság nem illetékes.[4] [5]

[1] 8892/1898. P. sz. L. közig. bir. döntv. 1899. III. évf. 4. füzet 79. oldal; 215. sz. a. jogeset.

[2] 13320/1898. P. sz. Döntvénytár IV. évf. 1900. 1. füzet 6. old. 229. sz. jogeset.

[3] 11110/1900. P. sz. Dtár V. évf. 1901. 2. füzet 27. old. 324. sz. a. jogeset.

[4] 21405/1903. P. sz. Dtár VII. évf. 1904. 2. füzet 25. old. 573. sz. a. jogeset.

[5] Megjegyzendő, hogy a törvényhatósági, községi és állami hivatalnokokat a hatáskörüket érintő adóügyekben általában vagyoni felelősség

f) Kormányhatósági hivatalnokok vagyoni felelőssége.

A vagyoni felelősség kérdésének szempontjából az utolsó főcsoportba a kormányhatósági hivatalnokokat sorozzuk. A közhivatalnokok e csoportjánál találjuk a vagyoni felelősség kérdésének leghiányosabb szabályozását; és ez elég elszomoritó jelenség, tekintve azt a körülményt, hogy nagyszámu s igen fontos gazdasági érdekek vannak a kormányhatósági igazgatás gondjaira bizva.

A kérdésnek két oldalát itt is külön-külön vizsgálat tárgyává tehetjük. Lássuk tehát, mikép van szabályozva a hivatalnok felelőssége egyrészt a magánosok, másrészt az állam irányában?

Magánosok irányában a kormányhatósági hivatalnokok vagyoni felelőssége törvényileg biztositva egyáltalán nincsen.

Söt a pénzügyi szolgálati szabályzat 82. §-a kategorikus rövidséggel mondja: „az állami alkalmazottak hivatalos minőségükben tett eljárásaikért — büneseteket kivéve, a polgári biróságok előtt felelősségre nem vonhatók“.

Ez olyan rendelkezés, melynek egy modern jogállam jogrendjében helyt fogni nem szabadna. Különösen visszataszitó pedig ez a jelenség akkor, ha szembeállitjuk a törvényhatósági és községi tisztviselők és az őket alkal-

terheli. Igaz, hogy ezeknek az eseteknek gyakorlati jelentősége csekélyebb. P. o. A pénzügyigazgató hatáskörébe tartozó ügyekre vonatkozólag megkeresést intézhet a törvényhatóságok első tisztviselőjéhez is. Ezek, ha a megkeresést törvénytelennek találják, a főispánnak illetve a pénzügyminiszternek jelentést tehetnek s a megkeresést *felelősségük mellett* félretehetik. Ebben az esetben a vagyoni felelősség kérdését az 1886 : XXI. t.-czikknek a törvényhatósági tisztviselők *általános* vagyoni felelősségére vonatkozó rendelkezései szerint kell elbirálni. — Az idevágó adóügyi igazgatás és általában a pénzügyi közigazgatás és szervezet kérdéseit mély szakismerettel tárgyalja: Mariska és Kmety a magyar pénzügyi jogról irott és az irodalomról idézett közismert művükben.

mazó közjogi szervezetek vagyoni felelősségét szabályozó s egészében véve kielégitő törvényi rendelkezésekkel. Az állam vagyoni felelőssége a kormányhatósági tisztviselők kárt okozó eljárásaiért természetesen még kevésbbé van elismerve s e kérdésről elvi általános kijelentést tartalmazó törvényi rendelkezésünk egyáltalán nincsen. És itt egy igen érdekes és tanulságos jelenségre kell utalnunk.

Jóllehet a kormányhatósági tisztviselők eljárásáért az állam általános vagyoni felelőssége jogrendünkben nincsen elismerve, a joggyakorlat és a jogi közfelfogás akkép alakult, hogy a kormányhatósági hivatalnokok okozta károk esetében a károsult magános egyenesen a m. kir. kincstárt fogja perbe a rendes biróságok előtt, s a kincstár, törvényes jogképviselője, a kincstár jogügyi igazgatóság utján az alperességet vállalja is, ha az eljárt hivatalnok kérdéses eljárását hivatalos minőségben végezte, s a biróság az ilyen pert tárgyalás és itélet alá is veszi, igaz a kérdés érdemében felperesre nézve rendszerint kedvezőtlen eredménynyel, mivel tételes jogi rendelkezés hijján az az elméleti szempontból helyt nem álló felfogás uralkodik, hogy az állam általánosságban hivatalnokainak eljárásáért felelősséggel nem tartozik, kivéve azt az esetet, midőn a felelősséget kifejezett törvényi rendelkezés mondja ki.

Mi az oka a most emlitett eljárási szokásjognak?

Nyilván az, hogy jogrendszerünk a kormányhatósági tisztviselőknek biróság előtt érvényesülhető vagyoni felelősségét kifejezetten megtagadva a károsult magános önkéntelenül is azt a helyes utat követi, hogy a hivatalnok által megtestesitett államot vonja perbe s az állam e per vállalása elől ilyen körülmények között nem is tér ki.

A hol ellenben a törvény szabályul a hivatalnok személyes felelősségét mondja ki (pl. birák vagy thatósági és

községi tisztviselők) és az állam felelősségét vagy csak kivételesen, vagy legfeljebb subsidiariusan ismeri el, ott az állam ellen közvetlenül intézett perek sokkal ritkábban fordulnak elő.

Ismételjük azonban, hogy a kormányhatósági tisztviselők eljárásaiból folyólag támadt perekben megnyilvánuló s jogelméleti szempontból helyes felfogásnak a gyakorlatban nagy értéke éppen nincsen, mivel vonatkozó anyagi rendelkezés hijján, az állam vagyoni marasztalása a hivatalnokainak tényeiért vagy mulasztásaiért csak ritkán fordulhat elő. Az állam vagyoni felelősségét kivételesen kimondja az 1897. évi XX. t.-czikk 59. §-a a vagyonkezeléssel megbizott állami tisztviselő által, e minőségében közalapoknak vagy magánfeleknek okozott károkért.[1]

A mi már most a hivatalnoknak az állammal szemben érvényesülő vagyoni felelősségét illeti, erre nézve általános szabály, hogy ez a felelősség kérdése első sorban közigazgatási uton nyer elbirálást; vagy fegyelmi eljárással kapcsolatban, vagy a nélkül. A kérdés megitélésénél döntő szempont a hivatalnok részéről fennforgó vétségi momentum.

A mi a kielégitési módot illeti, a szolgálati szabályzat 117. §-a szerint a szolgálati viszonyból származó kincstári követelések biztositása és behajtása végett az államtisztviselők, altisztek és szolgák fizetéséből, az illető közigazgatási hatóság által egészben vagy részben birósági eljárás nélkül levonások eszközölhetők. A megállapitott téritmények,

[1] Egyes speciális esetekben az állam kártalanitási kötelezettsége törvényileg van kimondva a hatósági intézkedésekért. Igy pl. a hatóságilag kiirtott állatokért járó állami kártalanitásról az 1888. VII. t.-cz. részletesen intézkedik. De ezek nem tartoznak a most tárgyalás alatt levő, a hivatalnok subjective jogtalan intézkedéseiből az államra háruló vagyoni felelősség eseteinek körébe. Azok az u. n. közigazgatási vagyoni felelősségi esetek kategóriájába tartoznak. E felelősségi nemmel részletesebben az első fejezetben foglalkoztunk.

ha azonnal készpénzben ki nem fizettetnek, havi levonások által az évi fizetés egyharmada erejéig beszedendők. Söt ilyen biztositási levonásnak helye van a 117. §. szerint akkor is, ha a hivatalnok kártéritési kötelezettsége az állam irányában véglegesen még meg sem állapittatott, de a megejtett vizsgálatból eléggé kiviláglik, hogy a tisztviselő a kincstárnak kártéritéssel tartozik. Ez áll a nyugdijazott és végkielégitett egyének szolgálatából eredő kincstári követelésekre nézve is. (Pénzügyi szolgálati szabályzat 118. §.)

Megjegyzendő, hogy a pénzügyi szolgálati szabályzatnak most ismertetett rendelkezéseiben megnyilvánuló felfogás és eljárási mód általánosan el van fogadva a kormányhatósági tisztviselőkre nézve.

A szóban levő rendelkezéseket illetőleg az a vitás elvi kérdés merül föl, hogy a kincstár által eszközölt levonások meghaladhatják-e a végrehajtási törvényben meghatározott mértéket, és hogy a levonásoknál milyen elbirálásban részesülnek a magánhitelezők érdekében történt birói letiltások.

Mindenekelött megjegyezzük, hogy a szorosan szolgálati viszonyból eredő kincstári követelések érvényesitésére nézve a hivatalnok fizetéséből eszközölt levonást jogi szempontból elvileg kifogásolhatónak nem tartjuk, még pedig azért nem, mivel az ilyen téritményszerü követeléseket illetőleg a kincstár a *beszámitási jog alapján* teljes joggal elégitheti ki magát a hivatalnok fizetéséből, a nélkül, hogy előbb birói utra kellene vinnie igényét. Igen természetes, ezt az elönyös kielégitési módot csakis a szorosan szolgálati viszonyból eredő kincstári követeléseknél ismerhetjük el jogosnak, mert csak ezeknél forognak fenn a beszámitási jog érvényesitéséhez szükséges feltételek. Már abban az esetben, midőn pl. a magánosok által szenvedett jogtalan károknak

az állam részéről történt megtéritése esetén, az államnak az illető hivatalnok elleni visszkereseti igényéről van szó: e követelés érvényesitésének egyedüli helyes módja csak a birói eljárás lehet.

Ez után feleljünk meg arra a kérdésre, hogy ha bizonyos esetben helyén való a hivatalnok fizetéséből való önkielégités módszere, tehet-e levonást az állam a hivatalnok fizetésének abból a részéből is, melyet a végrehajtási törvény a birói foglalástól mentnek jelent ki. A m. kir. pénzügyminiszterium egy körrendeletében[1] kimondotta, hogy a mennyiben az illetménynek vagy nyugdijnak birói végrehajtás alá vonható része nincsen, akkor a szóban levő kincstári követelések (téritmények) kielégitése végett az illetmény vagy nyugdij az 1881. évi LV. t.-czikk 54. és 55. §-aiban megállapitott legkisebb mértéken alul is igénybe vehető. Ilyen értelemben nyilatkozott a m. kir. belügyminiszter is egy elvi jelentőségü határozatában:[2] „az államkincstár által követett gyakorlat szerint a kincstár jogositva van... a szolgálati viszonyból eredő tartozások (adók, szolgálati dijak, nyugdijalapjárulékok, fizetési előleg téritmények és *egyéb téritmények)* behajtása végett közigazgatási uton, a hivatali illetményekből levonásokat eszközölni, még pedig akként, hogy az esetre, ha az illető hivatali illetménynek vagy nyugdijnak birói végrehajtás alá vonható része nincsen vagy ha korábbi foglalások által ki van meritve, akkor a kincstár e követelésének kielégitése végett a hivatali illetményeket és nyugdijakat az 1881. évi LX. t.-cz. 54. és 55. §-aiban megállapitott minimumon alól is igénybe veheti".

Nézetünk szerint — jóllehet általánosságban a vagyoni felelősség érvényesitésére nézve a birói eljárás jogosultságát hirdetjük — az imént emlitett esetekben az állam részéről

[1] 1901. évi 45,121. sz. L. Pénzügyi Közlöny 1903. évf. 7. szám.
[2] 2709/eln. 99. sz. L. Belügyi Közlöny 1899. évf. 14. sz. 331. old.

követett eljárás jogos alapját elvitatni nem lehet. A végrehajtási törvény korlátozó rendelkezései a magánhitelezőkkel szemben állanak csak fenn, de nem a kincstárral szemben, mely a magánhitelezőkétől lényegesen eltérő jogczimen s a beszámitási jog alapján érvényesiti *ez esetekben* követelését; hiszen joga nemcsak ahhoz van, hogy a hivatalnok illetményeiből birói eljárás nélkül levonásokat eszközöljön, hanem ahhoz is, hogy esetleg az illetményt a hivatalnoktól egészben meg is vonja.

Ha azonban a kérdéses kincstári követelések a hivatalnok illetményeiből, azaz annak a megélhetés veszélyeztetése nélkül igénybe vehető részéből ki nem telnek, a kincstárnak a hivatalnok egyéb vagyonából való kielégités végett még a szolgálati viszonyból eredő eme téritményszerü követeléseket illetőleg is a rendes birói uton való jogérvényesitést kell igénybe vennie.

Ezt a helyes álláspontot foglalta el a m. kir. Curia egy teljes ülési döntvényében.[1] „A kincstár, ha fegyelmi vétség miatt elmarasztalt hivatalnoka ellen a polgári biróság előtt kártérités iránt keresetet indit, a fegyelmi határozaton kivül, melylyel csak a kötelességszegés bizonyittatik, a kárositásra és a kár összegére nézve külön bizonyitékot szolgáltatni tartozik“.

Legfőbb biróságunknak ez az elvi kijelentése általános szabályul kell hogy szolgáljon az államhivatalnokoknak az állammal szemben fennálló vagyoni felelősségére nézve általában.

A kincstári követeléseknek a hivatalnok illetményeiből közigazgatási uton való kielégitése esetén azonban egy másik, már érintett elvi vitás kérdés is merül föl, melyet hallgatással mellőzni nem lehet. Milyen elbirálás alá esik

[1] 1883 február 26-án tartott teljes ülésben hozott 5. sz. döntvény.

az az eset, midőn ily téritményszerü kincstári követelés és magánhitelezőknek a hivatalnok illetményeire birói letiltás utján érvényesitett követelése ütközik össze. A kincstár szabadon kielégitheti-e magát tekintet nélkül a birói letiltásokra vagy sem?

A kérdés a gyakorlati életben élénk vita tárgyát képezi, s a biróságok és a közigazgatási hatóságok nem egy összeütközésére adott már alkalmat. Helyén való lenne, ha addig is, mig ezt a kérdést törvény nem szabályozza, a minisztertanács, mint legfőbb konfliktusi biróság ebben a kérdésben megfelelő határozatot hozna.

A fentebb érintett elvi álláspontunkból folyólag véleményünk szerint szigoruan jogi szempontból a kincstár a hivatalnoki illetmény esedékességi időpontjáig fölmerülő kérdéses kincstári követelések kielégitése végett hivatalnoki illetményből levonást eszközöltet, tekintet nélkül arra, történt-e birói letiltás vagy sem.

Mert hiszen a magánhitelezőnek csak arra a hivatalnoki illetményére van kielégitési joga, a mely a hivatalnoknak tényleg jár. Ha tehát az állam a szolgálati viszonyból folyó követeléseinek beszámitás alapján való érvényesitésével kevesebb fizetést ad az illető hivatalnoknak, mint a mennyi neki rendes körülmények között jár: akkor a magánhitelező fedezetre esetleg nem talál egyáltalán olyan fizetési illetményt, a melyre biróilag letiltható lenne; mert a hivatalnoknak magának is fizetés czimén csak a levonás után fennmaradó összeg jár.

Igaz, hogy egy méltányossági szempont ennek a jogi megoldásnak ilyen szigoru keresztülvitele ellen szól. Figyelembe veendő ugyanis az a körülmény, hogy az állam a hivatalnoki illetményből a végrehajtási törvényben meghatározott minimumon alul is kielégitheti magát, a magánhitelezőt ellenben kielégitési jogában a most emlitett törvényi határ korlátozza.

És ennélfogva az az igazságosabb és a magánhitelezők jogos érdekeit is figyelembe vevő megoldás kinálkozik, hogy a kincstári követelések keletkezését megelőző birói betiltásokat az állam feltétlenül tiszteletben tartsa és megfelelően sort tartva elégitse ki magát, természetesen a szükséghez képest a birói végrehajtásoknál foglalás mentesnek jelzett részt is igénybe veheti.[1]

A kormányhatósági hivatalnokok csoportjánál még röviden meg kell emlékeznünk a számadásra kötelezett hivatalnokok kategoriájáról, melyeknek vagyoni felelősségét az 1897. évi XX. t.-czikk szabályozza.

Már emlitettük e törvényczikknek azt a fontos és kivételes jellegü rendelkezését, melylyel a visszkereseti jog fenntartása mellett az államkincstár közvetlen vagyoni felelősségét mondja ki a vagyonkezeléssel megbizott állami hivatalnok által e minőségében a közalapoknak vagy magánfeleknek okozott károkért. (50. §.)

Kivételes rendelkezése e törvényczikknek az is, hogy a közigazgatási elmarasztaló végzések ellen a számadónak jogában áll a kézbesitéstől számitott 45 nap alatt a rendes perutra lépni. (138. §.)

Czélszerü rendelkezés, mert az ügy sok esetben közigazgatási uton nyer elintézést, és a hivatalnok mulasztása tudatában nem is viszi az ügyet mindig polgári perutra.[2]

A végrehajtás az elmarasztalt számadó fizetésére vagy nyugdijára közigazgatási uton, egyéb vagyonára vagy

[1] V. ö. A hadügyi javadalmazást terhelő fizetésekre birói vagy közigazgatási uton történt előjegyzések és levonásoknál követendő eljárásra kiadott katonai utasitást. Különösen 43 és 44. §§.

[2] Nagyjában hasonló ehhez az eljáráshoz a porosz Defectenverfahren.

hagyatékára pedig az illetékes biróság által foganatosittatik.[1] [2]

[1] Ugyanezt mondja ki az adóhivatalok szolgálatára vonatkozó utasitás 24. §-ában is.

[2] A mi a hadügyi igazgatásban érvényesülő vagyoni felelősséget illeti, az 1887. évi XXXV. t.-czikk módot nyujt arra, hogy a közös hadsereg, (haditengerészet) és honvédség hatóságai által közigazgatási uton hozott és szolgálati kötelesség megszegése czimén marasztaló határozat ellen a marasztalt fél polgári birói uton keressen jogorvoslást. Az eljárást a törvény részletesen szabályozza. A katonai szolgálatban álló egyéneknek az államkincstárral szemben való s közigazgatási utra tartozó vagyoni felelősségét a vonatkozó katonai szolgálati utasitások szabályozzák. (L. Utasitás a felszámitási fedezetek, elengedések és kártéritési tárgyalásoknál követendő eljárásra nézve. 1901.)

A katonai szolgálatban álló egyének által hivatalos minőségükben magánosoknak okozott károsítások esetében a károsult igényének végső érvényesitési utja a polgári perut.

Befejezés.

Az uj magyar polgári törvénykönyv-tervezet és a jövő törvényhozás.

Végigmentünk hazánk tételes jogi rendszerén és fejtegetésünknek további bizonyitásra nem szoruló eredményeként vonhatjuk le azt a tételünket, hogy az állam (közhivatalnokok) vagyoni felelősségének hazai tételes jogi rendszere igen sok helyütt lényegbe vágó reformra szorul, egy nagy részében meg éppen teljesen uj kiépitést igényel. Különösen áll ez, mint láttuk a kormányhatósági hivatalnokokra nézve; ezeknek és hivatalos eljárásukért az államnak a magánosokkal szemben érvényesülő vagyoni felelőssége szabályozva egyáltalán nincsen.

E mü fejtegetései után felmentve érezzük magunkat annak bővebb bizonyitási kötelezettsége alól, milyen sajnálatos és nemcsak az egyéni jogok védelme, hanem a jogállam nevét viselő modern állam méltóságának megőrzése szempontjából is milyen káros tételes jogrendszerünknek ez a fogyatékossága.

De nemcsak a törvényhozás terén — a magyar jogi irodalomban is hasonló állapotot találunk. Ugyszólván csak egyszer volt a közhivatalnokok, illetve az állam vagyoni felelősségének kérdése bővebb elméleti megvitatás tárgya.

Az V. és VI. magyar jogászgyülés tüzte ki napirendjére, de a kérdés megnyugtató megoldást nem nyert. A kérdés egyes vonatkozásaiban helyes érzéket tanusitott ugyan, de egészében véve a kérdés lényegét teljességében átfogó helyes felfogás kifejezésre nem jutott. Igy a probléma sarkpontját képező állami vagyoni felelősség kérdésére nézve a helyes álláspontot védő kisebbséggel szemben a többség véleménye az volt, hogy a közhivatalnokok hivatalos eljárása által okozott károkra nézve az őket alkalmazók vagyoni felelőssége azon magánjogi elvek szerint szabályozandó, a melyek szerint általában a jogi személyek képviselőik okozta károkról felelősek.

E nézettel homlokegyenest ellenkező s tehetségünk szerint rendszerbe foglalni igyekezett felfogás a mienk.

A kérdés természete lényegileg közjogi, helyesebben közigazgatásjogi természetü. Sem az egyoldalu államjogi, sem a tisztán magánjogi felfogás kizárólagos érvényesülése nem jogosult kérdésünkben. Hanem mindkét szempontnak jogi alapon való figyelembe vétele szükséges. Épp ezért sem tisztán államjogi, sem tisztán magánjogi, hanem közigazgatásjogi a jellege.

A készülőben levő uj polgári törvénykönyv tervezete felvette keretébe kérdésünket is.

A kérdés sajátos közigazgatási vonatkozásainál és a közhivatalnoki jogviszonynyal való szoros összefüggésénél fogva elvi szempontból helyesebbnek tartanók, ha az állam és a közhivatalnokok vagyoni felelőssége lehetőleg a közszolgálati pragmatikát is magában foglaló külön törvényben nyerne szabályozást. Ha azonban ez a közel jövőben megvalósitható nem lenne, a jogbiztonság csak nyer vele, ha a fennálló égető szükségre való tekintettel ez a kérdés addig is a magánjogi kodexben nyer kielégitő szabályozást.

A mi már most az uj polgári törvénykönyv-tervezet idevágó rendelkezéseinek tartalmát illeti, készséges elismeréssel kell adóznunk annak a felfogásnak, a mely a tervezet vonatkozó részeiben megnyilvánulva a fennálló jogállapotokhoz képest a határozott haladás irányzatát képviseli. Bár az a magánjogi környezet, mely ezeket a rendelkezéseket körülveszi, mintha itt-ott befolyásolta volna a kérdés közigazgatásjogi vonatkozásait több helyütt helyesen felismert tervezet-készitőt a kérdés igazi természetének megfelelő felfogás kifejtésében.

Külön szabályozza a tervezet a közhivatalnok és külön az állam vagyoni felelősségét. Az elsőről az 1105-ik, a másodikról az 1790-ik §-ban szól.[1]

Azonkivül, hogy a közhivatalnokok minden nemére nézve a kártéritési igény szabad birói érvényesitésének szabályát állitja fel, nagy vivmánya a tervezetnek az, hogy az állam vagyoni felelősségét hivatalnokainak hivatali jellegü tényeiért elvileg elismeri még pedig a hivatalnoki minőség fogalmának ama tágabbkörü értelmezésével, mely a mi felfogásunknak is megfelel.

De kár, hogy alapfelfogásra nézve még a régi subjectiv kárelmélet alapján áll. Ez az elméleti irányzat már a magánjogban is tért veszit, az államjog birodalmában meg még kevesebb a jogosultsága.

Igy a mi közhivatalnok személyes felelősségét illeti, a tervezet ezt a vagyoni felelősséget csak a hivatali kötelességeknek *vétkes* megsértése által okozott károkért állapitja meg. Igaz, hogy az indokolás szerint a vétkességbe beértendő a gondatlanság kisebb foka, a culpa levis is.

[1] 1105. §.: Közhivatalnok (köztisztviselő), a ki hivatali kötelességének vétkes megsértése által másnak kárt okoz, annak megtéritésére van kötelezve. Biró az itélethozatalnál elkövetett kötelességsértés miatt csak

De ez még sem egyenlő az objectiv kártéritési elmélet nyujtotta biztositékokkal. A birákra és a diskretionális jogkörrel felruházott hivatalnokokra meg éppen csak a szándékosság vagy sulyos gondatlanság esetében állapitja meg a vagyoni felelősséget.

Teljesen méltányoljuk azokat a szempontokat, a melyek az utóbb emlitett hivatalnok vagyoni felelősségét illetőleg az enyhébb megitélés mellett szólanak. De ezek a szempontok csak annyiban tarthatnak számot jogi érvényesülésre, a mennyiben azok révén az egyeseknek jogkörére jogtalan következmények nem hárulnak. Ime itt is feltárul kérdésünknek munkánkban kifejlett lényege az állami és magánélet érdekeit felölelő s közigazgatásjogi szempontból való egységes rendszerbeli megitélést igénylő sokoldalu vonatkozásaival.

A kérdés sarkpontja itt is az, milyen terjedelemben s milyen jogalapon felel az állam hivatalnokainak eljárásáért.

A magánosnak — a törvény korlátain belül — kártéritési igénye van egyéni jogkörének mindennemü jogtalan csorbitásáért. S ha viszont egyes hivatalnoki funkcziónál a személyes vagyoni felelősség enyhébb beszámitásának szüksége forog fenn: e különböző irányu érdekhatások

ugy felelős, ha szándékosság vagy sulyos gondatlanság terheli. Ugyanezen korlátozás áll, ha a közhivatalnok oly ügyben okozta a kárt, a melyben czélszerüségi tekintetek szerint tartozott eljárni.

1790. §.: Az állam felelős azért a kárért, a melyet hivatalnokai a hatáskörükhöz tartozó hivatalos eljárásban vagy a reájuk ruházott hivatalos hatalom felhasználásával harmadik személynek jogellenesen és saját felelősségüket is megállapitó cselekmény által okoznak.

Ugyanigy felelősek a törvényhatóságok és a községek a tisztviselők által okozott károkért. Telekkönyvi és birói letéti ügyekben az állam a tárgyilag helytelen hatósági intézkedés által okozott kárért akkor is felelős, ha az intézkedő hivatalnokot felelősség nem terheli. A jelen §-ban meghatározott felelősség nem áll be, ha a káros a kárt jogorvoslattal elhárithatta volna s ezt tenni vétkesen elmulasztotta.

eredőjeként önkéntelenül is az a megoldás kinálkozik, hogy maga a köz, vagyis az állam legyen köteles ilyen esetekben, valamint általában is az illető hivatalnok minden jogtalan hivatalos intézkedése által okozott kárt a magánosnak megtériteni. S a kérdéses méltányossági szempontok csak az államnak az illető hivatalnokkal szemben való visszkereseti igény elbirálásánál jöhet tekintetbe.

Ha az államot annak fogjuk fel, a mi, és nem az egyessel szemben álló s vele ellentétes érdekü entitásnak: egyedül ez a megoldás kinálkozik mind a jog, mind a méltányosság szempontjából elfogadhatónak.

Ám a törvény-tervezet — bármily haladást is jelez a fennálló állapotokhoz képest — a kérdést, sajnos, nem szabályozza egészen a most kifejtett értelemben. A subjectiv kárelmélet alapján állva, az állam felelősségét csak a hivatalnokoknak jogellenes és saját felelősségüket is megállapitó cselekményeiért állapitja meg. Az 1105. §. szerint pedig — mint tudjuk — csak a vétkes cselekményekért áll be a hivatalnok felelőssége. A közhivatalnokok általános kategoriájára nézve ugyan a vétkesség legkisebb foka is elegendő a felelősség alapjául; de a biró az itélethozatalnál, továbbá a nem előirt utasitásra, hanem saját discretioja szerint eljáró hivatalnok tett intézkedéseivel csak akkor felelős, ha szándékosság vagy sulyos gondatlanság terheli. Az egyes ez utóbbi esetekben, akár a hivatalnok, akár az állam ellen forduljon, csak korlátolt jogvédelmet nyer a közhatóságok jogtalan intézkedéseivel szemben. Erre a rendelkezésre az általánosságban már előadottakon kivül egy-két külön észrevételünk volna.

A biró vagyoni felelősségét illetőleg meg kell jegyeznünk, hogy a tervezetben a kérdés elméleti mozzanatai közti ama különbségek, melyeket munkánk első részében kifejtettünk, nem jut kifejezésre.

Szerintünk csak a jogkérdés eldöntésénél vagyis az itélet megalkotás logikai aktusát illetőleg van elvi különbség a birák és egyéb a közigazgatási hivatalnokok között a felelősség szempontjából; de a ténykérdést illetőleg, a tényállás megállapitásánál és az eljárási szabályok megtartásánál köztük elvi különbség nincsen, s ezért e részben a birák a legkisebb foku gondatlanságért épp úgy felelősek, mint általában a közigazgatási hivatalnokok.

A törvénytervezet indokolásából az tűnik ki, hogy a biró felelősségének korlátolása általában a birói eljárás minden mozzanatára kiterjed, — a tényállás megállapitására mindenesetre.[1]

Az egyes — mint emlitettük — épp ilyen korlátolt jogvédelemben részesül ama közhivatalnokkal szemben is, a kik czélszerüségi tekintetek szerint tartoznak eljárni.

Nézetünk szerint éppen a közigazgatási aktusok e kategóriájánál szorul az egyes fokozott védelemre. Sok esetben kizárólag a közigazgatási hivatalnok szabad belátására van bizva az adott eset ténybeli körülményeinek szabad mérlegelése alapján dönteni ama ténykérdésben, fennforog-e valamely törvényileg előirt intézkedés szüksége vagy sem; és ez intézkedések gyakran olyan természetüek, hogy azokat nyomban végre kell hajtani s felebbviteli jogorvoslatnak csak birtokon kivül van helye. P. o. Egy háznak a közbiztonság veszélyeztetése miatti lerombolása.

Kétséget nem szenved, hogy ezekben az esetekben különösen nagy súlyt kell helyezni a tényállás pontos és gondos megállapitására s az egyéni jogkör épsége ilyenkor a közhatóságok felelősségének kiterjesztésével nyer csak megfelelő biztositékot.

[1] L. Indokolás a magy. ált. polg. törvénykönyv tervezetéhez. III. kötet, 305. lap.

Természetesen az állammal, illetve törvényhatósággal vagy községgel, tehát egyszóval az illető közjogi corporatióval szemben kell érvényesülnie ennek a vagyoni felelősségnek is.

A törvénytervezet 1790. §-a kivételképen az állam vagyoni felelősségét az objectiv kárelmélet alapján állapitja meg a telekkönyvi és birói letéti ügyekben a tárgyilag helytelen hatósági intézkedés által okozott károkért akkor is, ha az intézkedő hivatalnokot felelősség nem is terheli. E helyes rendelkezésnek kellene szabályul szolgálni a kérdés megitélésénél általában.

Végül még egy kritikai észrevételt kell tenni a törvénytervezetnek kérdésünket illető részére általában. Ez az észrevétel arra vonatkozik, a mi a tervezetben nincsen: az ugynevezett közigazgatási vagyoni felelősségre, a melyről munkánk I. rész 1. fejezetében külön is szólottunk. Ez a vagyoni felelősségi faj az állam felelősségének egy külön, de a többivel szorosan összefüggő ága, mely különösen az állam (közhivatalnokok) kérdésben levő vagyoni felelősségével van kapcsolatban. Milyen elbirálás alá esik a közhivatalnoknak, azaz hogy az államnak az a vagyoni felelőssége, a mely a formailag jogszerü, de végeredményében mégis jogtalan kárt okozó hatósági intézkedésekért áll elő. A törvénytervezetnek az ingadozás elkerülése végett az állam vagyoni felelősségének ezt a faját is szabályozni kellene.

A német polgári törvénykönyvnek, illetve az egyes szövetségi államok törvényhozásainak példáját e részben ne kövessük.

A német polgári törvénykönyv csak a közhivatalnokok személyes vagyoni felelősségét szabályozta s a szövetségi államok autonom törvényhozásainak hagyta fenn a közhivatalnokokért az államra háruló vagyoni felelősség kér-

désének szabályozását. A szövetségi államok törvényhozásai e részben rendelkeztek is, de az emlitett állami vagyon felelősségre kifejezetten ki nem terjeszkedtek; és már is erős vita indult meg a német jogi irodalomban a vonatkozó törvényalkotások nyomán ama kérdés körül, hogy a törvény szerint fennáll-e az állam kérdéses felelőssége vagy sem. A nézetek megoszolnak és igy ez a kérdés a különben eléggé kimeritő legujabb német törvényhozások mellett is nyilt kérdésnek tekintendő.

Itt lenne az idő és alkalom, hogy az uj polgári törvénykönyvben ez a kérdés is eldöntést nyerjen. A mi birói gyakorlatunkban is mutatkozik ingadozás e részben, mert a kérdés nem tisztán magánjogi karakterü, hanem belevegyülnek a közjog szempontjai is, épp ugy, mint a müvünk tulajdonképeni tárgyát képező állam (közhivatalnok) vagyoni felelőssége néven jelzett felelősség kérdése is. *Mindkettő a szerződésen kivül kártéritési kötelmeknek egy speciális, közigazgatásjogi karakterü neme.* Az előbbit is föl kellene tehát venni a polgári törvénykönyv keretébe és szabályozni ama szempontok és elvek szem előtt tartásával, melyeket müvünk elején kifejteni iparkodtunk.

A magyar törvényhozás ezzel, valamint az állam (közhivatalnok) vagyoni felelőssége tervbe vett szabályozásának megfelelő módositásával olyan alkotást hozna létre, a mely elsőrangu helyet biztositana számára ugyszólván Európa-szerte a modern jogállam kiépitésének munkásai sorában.

SAJTÓHIBÁK.

A III. fejezet 7. §-a végén a 101. oldalon kimaradt ez a jegyzet: „Megjegyzendő, hogy az állam részéről a hivatalnok ellen irányitott egyenes vagy visszkereseti kártéritési igénynek rendes érvényesitési módja a polgári perut kell, hogy legyen. V. ö. IV. fej.“

A 70. oldalon levő jegyzetben 7. sor (alulról): Közigazgatásjogi viszonyokban is — e helyett: közigazgatásjogi viszonyok *nagy részében* is.

Néhány helyen: *ép* v. *épen* fordul elő: e helyett *épp* v. *éppen*.

Tartalommutató XIII. oldal felülről 5. sorban: pénzügyi jog e helyett *magyar* pénzügyi jog.

15. old. 1. sor: szóban levő esetekben — e helyett *a* szóban levő esetekben.

23. old. 14. sor: épugy — e helyett *épp ugy*.

36. old. 6. sor (alulról): vagyis szerződésen stb. — e helyett vagyis *a* szerződésen.

47. old. 9. sor: Lafferiere — e helyett *Laferrière*.

67. old. 6. sor (alulról): több mellékkérdéseknek — e helyett több *mellék kérdésnek*.

93. old. 8. sor (alulról): működése — e helyett *működés*.

96. old. 7. sor: az *is* szócska kihagyandó.

145. old. 1. sz. jegyzetben 5. sor: tulajdonképeni a — e helyett *a tulajdonképeni*.

189. old. 15. sor: a *fogva* szócska után pont jön. S a következő szó (nyilvánvaló) nagy betüvel kezdődik.

BUDAPEST

RÉVAI ÉS SALAMON KÖNYVNYOMDÁJA

1905